

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Kriteriene for konsesjon ved etablering av små vannkraftverk

Kandidatnummer: 671

Leveringsfrist: 25.11.2014

Antall ord: 15 220



# Innholdsfortegnelse

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INNLEDNING</b>  | <b>1</b>  |
| 1.1      | Presentasjon av tema og problemstilling                                    | 1         |
| 1.2      | Rettskildegrunnlag og metodiske bemerkninger                               | 3         |
| 1.3      | Videre redegjørelse  | 3         |
| <b>2</b> | <b>KONSESJONSVURDERINGEN</b>   | <b>5</b>  |
| 2.1      | Innledning   | 5         |
| 2.2      | Minstekravet for å innvilge konsesjon                                      | 5         |
| 2.2.1    | Betydningen av vannforskriften   | 6         |
| 2.3      | Interesseavveilingen   | 7         |
| 2.3.1    | Hvilken rolle spiller samfunnsøkonomisk analyse i vurderingen?             | 8         |
| 2.4      | Oppsummering   | 12        |
| <b>3</b> | <b>FORDELENE VED TILTAKET</b>  | <b>13</b> |
| 3.1      | Innledning   | 13        |
| 3.2      | Begrepet ”fordeler”  | 13        |
| 3.3      | Fordeler for lokalsamfunnet  | 15        |
| 3.4      | Fornybar energiproduksjon  | 16        |
| 3.4.1    | Politisk satsning på utbygging av fornybar energi                          | 17        |
| 3.5      | Oppsummering   | 18        |
| <b>4</b> | <b>SKADER OG ULEMPER FOR PRIVATE INTERESSER</b>                            | <b>19</b> |
| 4.1      | Innledning   | 19        |
| 4.2      | Skader og ulemper  | 19        |
| 4.3      | Private interesser   | 21        |
| 4.3.1    | Relevante interesser   | 22        |
| 4.3.2    | Vektleggingen  | 24        |
| 4.4      | Oppsummering   | 26        |
| <b>5</b> | <b>SKADER OG ULEMPER FOR ALLMENNE INTERESSER</b>                           | <b>27</b> |
| 5.1      | Innledning   | 27        |
| 5.2      | Begrepet ”allmenne interesser”   | 27        |
| 5.3      | Tiltaket virkning på konkrete interesser innenfor de ”allmenne interesser” | 32        |
| 5.3.1    | Lokale interesser  | 32        |
| 5.3.2    | Landskap og friluftsliv  | 33        |
| 5.3.3    | Fisk og fiske  | 35        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 5.4      | Biologisk mangfold .....                           | 36        |
| 5.5      | Helhetlige planer for vassdragsforvaltningen ..... | 38        |
| 5.6      | Oppsummering .....                                 | 40        |
| <b>6</b> | <b>AVSLUTNING .....</b>                            | <b>43</b> |
|          | <b>LITTERATURLISTE.....</b>                        | <b>45</b> |

# 1 Innledning

## 1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

Denne oppgaven behandler kriteriene for å innvilge konsesjon for utbygging av små vannkraftverk i norske vassdrag.<sup>1</sup>

Det moderne samfunn har stort behov for energi. Utbyggingen av småkraft er en del av den nasjonale satsingen på fornybar energi.<sup>2</sup> Energi fra fornybar kraftproduksjon er et viktig bidrag for å redusere de globale klimautslippene.<sup>3</sup> Klimaendringene blir stadig mer tydelige og behovet for å redusere utslipp av klimagasser stadig mer prekært. Miljøfordelene av vannkraft som karbonfri energiproduksjon er derfor et argument som stadig øker i styrke.

I Klimameldingen - mål og prinsipper i norsk klimapolitikk, fremgår det at Norge skal kutte 30% av sine klimagassutslipp innen 2030 og være karbonnøytralt innen 2050. Klimameldingen er del av stortingets klimaforlik og har derfor bred politisk støtte.<sup>4</sup> Økt produksjon av fornybar energi er et viktig bidrag for å nå dette målet. Innenfor vannkraftproduksjon skal denne økningen hovedsakelig gjøres ved opprustning av eksisterende vannkraftverk og utbygging av småkraft.<sup>5</sup>

Etablering av små vannkraftverk er konsesjonspliktig etter regelen i vannressursloven § 8.<sup>6</sup>

Kriteriene for å innvilge konsesjon følger av vannressursloven § 25, første ledd, som lyder:

”Konsesjon kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller nedbørfeltet.”

Bestemmelsen viser til en avveining der, de to vide gruppene ”fordelene ved tiltaket” og ”skader og ulemper for allmenne og private interesser” skal veies mot hverandre.

---

<sup>1</sup> Hvilke vannkraftverk som defineres som små vannkraftverk redegjøres for i punkt 1.3

<sup>2</sup> Denne satsningen kommer blant annet frem av klimameldingen som omtales i det påfølgende avsnitt.

<sup>3</sup> Meld. St. 21 (2011-2012) s. 189

<sup>4</sup> St.meld.nr.34 (2006-2007) og Innst.S.nr.145 (2007-2008)

<sup>5</sup> Meld. St. 21 (2011-2012) s. 189

<sup>6</sup> Konsesjonsplikten i § 8 gjelder vassdragstiltak. Vassdragstiltak defineres i lovens § 3 a) og b) som ”vassdragsanlegg”, det vil si ”bygning eller konstruksjon i eller over vassdrag bortsett fra luftledninger”, og ”alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensing.” Det er klart at vannkraftverk er et ”vassdragstiltak” etter vannressursloven.

Temaet for denne oppgaven er å avdekke hvilke interesser som er relevante og avgjørende i avveilingen etter § 25. For å avdekke hvilke interesser som gjør seg gjeldende, innenfor de to hovedgruppene, vil jeg foreta en redegjørelse av § 25.

Olje- og energidepartementet uttaler i proposisjonen til loven at ”I mange tilfeller vil stridens kjerne” i avveilingen etter § 25 ”nettopp være tiltakets nytte sett i forhold til de miljømessige ulemper for vassdraget som sådan.”<sup>7</sup> Med utgangspunkt i dette utsagnet blir et sentralt spørsmål i oppgaven i hvilken grad de nevnte kriteriene for konsesjon ivaretar miljøhensyn.

Med miljøhensyn legger jeg vid forståelse til grunn.<sup>8</sup> Det vil blant annet omfatte naturvern og vern av biologisk mangfold, mulighetene for friluftsliv, verdien av uberørt natur og begren-  
sing av forurensing.<sup>9</sup>

Utbygging av småkraft vil ofte påvirke miljøet i negativ forstand. Tiltaket utgjør et arealinngrep og kan gi endringer vannets naturlige løp og i vannføringen, som videre kan påvirke arterne som lever i vassdraget. I energiutredningen fra 2012 trekkes særlig belastningen på spesielle naturtyper som bekkekløfter og fosserøyksoner frem, samt flere arter lav, moser og insekter knyttet til vassdrag.<sup>10</sup>

Viktigheten av å ivareta miljøet i offentlig forvaltning er også anerkjent i Norges Grunnlov. Det følger av Grunnlovens § 112 som lyder

”Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterleken”.

Bestemmelsen er en ny utforming av den tidligere § 110 b. Ved grunnlovsendringen i mai 2014 ble det lagt til et tredje ledd, som pålegger statens myndigheter å iverksette tiltak som gjennomfører bestemmelsens grunnsetninger om ivaretagelse av miljøet. Denne endringen gir en forsterket plikt for alle offentlige organer til å ivareta hensynet til miljøet i sin myndighetsutøvelse.

Vår høyeste rettskilde taler med dette for at miljøhensynene særlig skal vektlegges.

---

<sup>7</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 51. Vannressursloven ligger under olje og energidepartementet sitt ansvarsområde, i oppgaven vil henvisninger til departementets utsagn vise til dette departementet.

<sup>8</sup> Bugge 2009 s. 17-19.

<sup>9</sup> I oppgaven brukes miljøhensyn, miljøinteresser og miljøverdier om hverandre. Innholdet av disse alternative begrepene er det samme.

<sup>10</sup> I NOU 2012: 9 s. 77

## 1.2 Rettskildegrunnlag og metodiske bemerkninger

Oppgaven handler om vannressursloven § 25. Ved tolkningen av denne bestemmelsen vil selvfølgelig lovforarbeidene være sentrale. Forarbeidene utgjøres av innstillingen fra stortingets energi- og miljøkomite (Innst.O.nr.101 (1999-2000)), proposisjonen (Ot.prp.nr. 39 (1998-1999 )) fra Olje- og energidepartementet og vassdragslovsutvalgets utredning (NOU 1994: 12). Ordlyden i § 25 er ikke endret siden loven ble vedtatt.

Vurderingen i § 25 baserer seg, som oppgaven vil vise, på utstrakt bruk av skjønn. Adgangen til å prøve avveilingen etter § 25 for domstolene er derfor begrenset og det foreligger lite rettspraksis på området. Den rettspraksis som anvendes i oppgaven knytter seg til tolkningen av lovens begrep “allmenne interesser”.

Loven suppleres av forskrifter der den viktigste av disse er vannforskriften. Denne innfører EUs vanndirektiv som også vil ha betydning for tolkningen av § 25.

Beslutningen om en konsesjon innvilges eller avvises i medhold av § 25 er et forvaltningsrettslig vedtak.<sup>11</sup> Konsesjonspraksis og retningslinjer fra forvaltningen er derfor bindende rettskilder for utøvelsen av konsesjonsmyndighet i § 25.<sup>12</sup>

Vannressursloven § 25 gjelder forvaltning av naturressurser. Dette er et område hvor ulike prioriteringer og hensyn endrer seg og som i stor grad er underlagt politisk styring. Uttalelser fra stortinget og regjering, som stortingsmeldinger og innstillinger fra stortingets energi- og miljøkomite vil derfor være relevante rettskilder i tolkningen av § 25. I tillegg vil forarbeider til andre lover på naturressursretten og energirettens område være relevante rettskilder, særlig der disse er av nyere dato og gir uttrykk for endrede prioriteringer og plikter i forvaltningen av naturressursene.<sup>13</sup>

## 1.3 Videre redegjørelse

Oppgaven er begrenset til kriteriene for konsesjon til utbygging av små vannkraftverk.

---

<sup>11</sup> Jf forvaltningsloven § 2

<sup>12</sup> Backer 2012 s. 38 og 41

<sup>13</sup> Backer sier også at i andre stortingsdokument enn lovforarbeider spille en viktig rolle og kan ha rettskildemessig betydning på lik linje med forvaltningspraksis. Backer 2012 s. 41

Betegnelsen små vannkraftverk brukes som en samlebetegnelse på vannkraftverk som har en installert effekt på opptil 10 MW. Små vannkraftverk kan igjen deles inn i tre underkategorier; småkraftverk har en installert effekt mellom 1 MW og 10 MW, minikraftverk (0,1-1 MW) og mikrokraftverk (under 0,1 MW).<sup>14</sup>

Tillatelser til bygging av vannkraftverk med effekt under 10 MW gis av NVE som vassdragsmyndighet.<sup>15</sup>

I oppgaven vil begrepene små vannkraftverk og småkraft brukes noe om hverandre. Begge viser til vannkraftverk med en installert effekt under 10 MW som er funnet konsesjonspliktige i medhold av lovens § 8.

Små vannkraftverk er normalt utformet som elvevannkraftverk. I motsetning til reguleringsvannkraftverk og pumpevannkraftverk som er tilknyttet reguleringsmagasiner etableres elvevannkraftverk ofte i mindre bekker og elver. Vannføringen i elvevannkraftverk kan vanskelig reguleres, og kraftproduksjonen vil variere med naturlige endringer i vannføringen som følger av årstidene og nedbørmengden.<sup>16</sup>

Oppgaven vil hovedsakelig omtale de kriteriene for konsesjon som kan utledes av vannressursloven. Loven suppleres imidlertid av andre regelverk som har direkte virkning på regelen i § 25, dette gjelder hovedsakelig vannforskriften, som jeg vil omtale i oppgaven kapittel 2 og naturmangfoldloven, som blir behandlet i kapittel 5. I tillegg vil Nasjonal verneplan for vassdrag og Samla plan for vassdrag sin betydning for konsesjonskriteriene behandles i kapittel 5.

Oppgavens kapittel 2 gir en innledning og overordnet redegjørelse for avveiingen som skal gjøres etter § 25. Kapittelet vil omtale hvilken vurdering som skal foretas etter bestemmelsen og hvilke rammer loven legger for forvaltningens skjønnsadgang.

I kapittel 3 vil jeg ta for med den ene hovedgruppen av interesser i § 25 – fordelene. Kapittelet vil redegjøre for hvilke fordeler det er adgang til å vektlegge og hvilke som er særlig sentrale. I kapittel 4 og 5 skal skadevirkninger på private og allmenne interesse behandles. Kapittel 4 vil omhandle de private interessene og kapittel 5 omhandler de allmenne interessene.

I kapittel 6 gjøres avsluttende bemerkninger og en oppsummering av oppgavens hovedfunn.

---

<sup>14</sup> OED Fakta 2013, Energi og vannressurser i Norge s. 26

<sup>15</sup> Forskrift om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven, del I

<sup>16</sup> OED Fakta 2013, Energi og vannressurser i Norge s. 26

## 2 Konesesjonsvurderingen

### 2.1 Innledning

I dette kapittelet skal det undersøkes hvordan vurderingen om innvilgelse av konsesjon etter § 25 skal foretas. Jeg vil først se på minstekravet som følger av loven og videre på hvordan avveiiingen i bestemmelsen foretas.

Innledningsvis vil jeg si noe kort om det rettslige styringsmidlet konsesjon. En konsesjon er en offentlig tillatelse til å iverksette et tiltak. Tillatelsen er knyttet til en underliggende forbudsnorm og innebærer en forhåndsprøving av om et tiltak skal få iverksettes eller videreføres.<sup>17</sup> Konsesjon og lignede tillatelser er utbredte forvaltningsrettslige styringsmidler, og er mye brukt til å ivareta den offentlige kontroll over forvaltningen av naturressurser.<sup>18</sup>

Hva som avgjør om konsesjon kan innvilges følger av den relevante konsesjonsbestemmelse.

### 2.2 Minstekravet for å innvilge konsesjon

Vannressursloven § 25 lyder

”Konsesjon kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller nedbørfeltet.

Når et tiltak er av varig karakter eller av andre grunner kan få mer langsiktige virkninger, skal kravet i første ledd være oppfylt på lengre sikt.”

Første ledd angir minstekravet for å gi konsesjon.<sup>19</sup> Loven pålegger at fordelene ved tiltaket og skadevirkningene for private og allmenne interesser klarlegges og krever overvekt av fordeler for at konsesjon kan innvilges.

Avveiiingen er i stor grad bygget på forvaltningens skjønnsutøvelse, og bestemmelsen gir en vid adgang til utøvelse av fritt skjønn.<sup>20</sup> Den vide skjønnsadgangen er begrenset av lovens minstekrav.

En sentral problemstilling i forarbeidene var hvorvidt rettsanvenderens vide skjønnsfrihet gav tilstrekkelige skranker mot vilkårlighet i saksbehandlingen. Departementet påpekte at utover de pliktige hensyn bestemmelsen lister opp og kravet om interesseovervekt, gir ikke kriteriene i konsesjonsbestemmelsen noen sterk garanti mot

---

<sup>17</sup> Backer 1987 s. 14

<sup>18</sup> Blant annet i vassdragsreguleringslova § 8, eneriloven § 3-2 og industrikonsesjonsloven § 1

<sup>19</sup> Det følger både av uttrykket ”kan bare gis” i bestemmelsen og uttales klart i forarbeidene, Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 323

<sup>20</sup> Ot.prp.nr. 39 (1998-199) s.114



vilkårlighet eller for forutberegnelighet.<sup>21</sup> Departementet la likevel avgjørende vekt på at de ulike tiltakenes ulike karakter gjorde det nødvendig å gi konsesjonsmyndigheten stor grad av frihet, ved en vid skjønnsmargin.<sup>22</sup> Ved behandlingen i stortingskomiteen ble det innhentet svar fra statsråden angående bestemmelsens begrensede sikring mot vilkårlig avgjørelser. I brevet uttalte statsråden at alminnelige forvaltningsrettslige regler for saksbehandling var ansett å være tilstrekkelig sikring mot urimelighet og usaklighet i saksbehandlingen.<sup>23</sup> Komiteen valgte å beholde ordlyden slik det forelå i forslaget.

## 2.2.1 Betydningen av vannforskriften

Etter vannressurslovens ikrafttredelse er det vedtatt forskrift om rammer for vannforvaltningen - vannforskriften. Denne forskriften setter miljømål for overflatevann og grunnvann. Den er sektorovergripende og gjennomfører EUs vanndirektiv.<sup>24</sup>

Ved tillatelse til nye vassdragsinngrep suppleres minstekravet i § 25 med forskriftens § 12.<sup>25</sup> Forskriften § 12 setter særskilte krav for å gi konsesjon til ny aktivitet eller nye inngrep i vassdraget dersom det vil gjøre at miljømålet ikke nås eller at vassdragets tilstand blir forringet.<sup>26</sup>

§ 12 annet ledd b) oppstiller vilkår om at ”samfunnsnyttene av de nye inngrepene eller aktivitetene skal være større enn tapet av miljøkvalitet.”

Forskriften stiller her krav om at fordelene, i form av samfunnsnyttene, må overstige skader på vannets miljøkvalitet og styrker derfor betydningen av tiltaket skadevirkninger på miljøet.

§ 12 annet ledd b) gjennomfører vanndirektivets art. 4 nr. 7 c. Direktivets bestemmelse krever at for å tillate nye vassdragstiltak må det enten foreligge ”overriding public interest”, eller at bestemte samfunnsnyttehensyn, henholdsvis ”human health”, ”the maintenance of human safety” eller ”to sustainable developement” veier tyngre enn miljøhensynene og samfunns-hensynene som er begrunnelsen bak direktivets miljømål.

Direktivet inneholder altså et *vesentlighetskrav* som ikke i tilsvarende grad fremkommer av vannforskriften.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Fremheves av departementet i Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s.114 og får tilslutning av stortingskomiteen i Innst.O.nr.101 (1999-2000)

<sup>22</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s.115

<sup>23</sup> Av Innst.O.nr.101, brev fra statsråden av 23.mai 2000

<sup>24</sup> Innlemmet i EØS-avtalen ved dir. 2000/60/EF.

<sup>25</sup> Backer (2012) s. 297. For helhetlig gjennomgang av vilkårene i § 12 se Backer gjennomgang på side 290 flg.

<sup>26</sup> Uttalt av Backer i kommentar til § 25, i note 69. Gyldendal rettsdata på nett: <http://abo.reettsdata.no/browse.aspx?sDest=gL20001124z2D82#gL20001124z2D82z2EzA725> (20.11.2014)

<sup>27</sup> Backer (2012) s. 293

Som følge av presumsjonsprinsippet må forskriften tolkes i samsvar med direktivet. Dette følger av Høyesterett sin uttalelse i Rt. 2006 s. 71 i avsnitt 68.<sup>28</sup>

Som følge av dette må det tolkes inn et krav om *vesentlig fordelsovervekt* for å at det kan gis tillatelse til vassdragstiltaket. Fordelene det vises til må være til slik samfunnsmessig som bestemmelsen i direktivet omtaler.

Dette viser at vannforskriften og vanddirektivet innebærer en styrking av hensynet til miljøet i interesseavveiingen etter § 25, som har direkte innvirkning på minstekravet i bestemmelsen.

## 2.3 Interesseavveiingen

For å avgjøre om kriteriene for konsesjon er oppfylt etter § 25 må det foretas en avveiing der de ulike interessene som det er adgang til å ta hensyn til, veies mot hverandre.

Der minstekravet er oppfylt vil det gjøres en bredere vurdering avgjøre om konsesjon skal innvilges. I denne utvidede vurderingen vil blant annet virkninger av følgetiltak og skadevirkninger utenfor vassdraget og nedbørsfeltet inkluderes i vurderingen.<sup>29</sup>

I denne vurderingen vil også regelen § 25 andre ledd gjøre seg gjeldende. Bestemmelsens andre ledd omhandler tiltak som er av ”varig karakter” eller tiltak som har ”langsiktige virkninger” og fastsetter at for slike tiltak må fordelene ved tiltaket overstige summen av skadevirkninger som melder seg over tid.<sup>30</sup>

Spørsmålet er om små vannkraftverk er tiltak av ”varig karakter”, eller et tiltak som vil ha ”langsiktige virkninger.”

Loven eller forarbeidene uttaler ikke noen tidsanvisning for hvor lenge et tiltak må bestå for å være av ”varig karakter”. Det må imidlertid antas at vannkraftverk er ment å bestå over en lengre tidsperiode. Flere vannkraftverk i Norge har nå bestått i rundt hundre år, noe som klart må anses som ”varig”.

Om ikke tiltaket i seg selv består over lengre tid, kan etableringen og driften av tiltaket medføre ”varige virkninger”. Etablering av et vannkraftverk kan gjøre endringer i landskapet og endringer i vannets løp. Dette er endringer som kan påvirke forholdene for arter som lever i vassdraget. Virkningen av disse endringene vil bestå selv om driften av tiltaket opphører.

---

<sup>28</sup> Den relevante uttalelsen i dommen gjelder en tolkning av arbeidsmiljøloven, som gjennomfører EU-direktiver om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse. Retten uttaler: “Det nærmere innhold av reglene om virksomhetsoverdragelse må etter dette fastlegges på grunnlag av EU-direktivene.”

<sup>29</sup> Kommentartutgaven s. 139

<sup>30</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 323

Små vannkraftverk anses derfor å være tiltak av varig karakter, med mindre konkrete forhold ved det enkelte tiltaket tilsier det motsatte.<sup>31</sup> Denne tolkningen medfører at regelen i andre ledd vil komme til anvendelse i alle konsesjonssaker for etablering av små vannkraftverk.

### 2.3.1 Hvilken rolle spiller samfunnsøkonomisk analyse i vurderingen?

I det følgende skal det undersøkes hvordan vurderingen i § 25 skal foretas. Det følger av forarbeidene at det som del av saksutredningen etter § 25 bør foretas en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse.<sup>32</sup>

Som følge av dette må det undersøkes hvor stor del av avveiiingen som skal utgjøres av en samfunnsøkonomisk analyse. Dersom denne analysen er det sentrale verktøyet for avveiiingen etter § 25 vil avveiiingen i realiteten avgjøres av tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal, ifølge forarbeidene, være et viktig moment i skjønnsutøvingen.<sup>33</sup> Det er imidlertid ikke inntatt i lovens ordlyd av den begrunnelse at man ikke ønsket at tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet skulle utgjøre minstekravet for å gi konsesjon.<sup>34</sup>

Formålet med å foreta en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse er å avklare hvilke tiltak som er lønnsomme tiltak, slik at disse iverksettes og de ulønnsomme tiltak avvises.<sup>35</sup> En samfunnsøkonomisk analyse vil avdekke om tiltaket er en lønnsom etablering for samfunnet. Vassdragslovutvalget begrunner behovet for at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal være et viktig moment i skjønnsutøvingen etter vannressursloven med vassdragenes store betydning som fellesressurs for samfunnet.<sup>36</sup>

I forarbeidene gis det enkelte bemerkninger om hvilke momenter i avveiiingen etter § 25 som skal inngå i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse. Blant annet uttales det at privatøkonomisk lønnsomhet inngår i lønnsomhetsanalysen.<sup>37</sup> I utvalgets omtale av langsiktige og kort-siktige virkninger uttales det at “Avhengig av hvilken rentesats som benyttes, kan diskonte-

---

<sup>31</sup> Dette støttes av Backer, som uttaler at de fleste vassdragstiltak har varige virkninger. Backer 2012 s. 298

<sup>32</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 115. Departementet slutter seg til utvalgets flertall om at forleigger et krav om en samfunnsøkonomisk vurdering i saksutredningen, uten at denne er lovfestet.

<sup>33</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 115

<sup>34</sup> ibid

<sup>35</sup> NOU 1994:12 s. 173 sp.1

<sup>36</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 112

<sup>37</sup> ibid

ring til nåverdi gjøre at de langsiktige virkningene får liten vekt.”<sup>38</sup> Dette utsagnet kan gi inntrykk av at lønnsomhetsanalysen skal utgjøre en omfattende del av vurderingen.

Det problematiseres i vassdragsutvalgets utredning at det å foreta en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering kan bli omfattende sett i forhold til tiltakets størrelse og betydning. En forutsetning for å kreve en lønnsomhetsanalyse bør derfor, ifølge utvalget, være at kostnaden ved analysen ikke blir urimelig stor i forhold til tiltakets påregnelige økonomiske verdi.<sup>39</sup> De fleste saker om småkraft vil dermed bare kreve en enkel lønnsomhetsberegning.<sup>40</sup>

I forvaltningspraksis er kommentarer om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i den enkelte konsesjonssak nærmest fraværende.<sup>41</sup> Et typisk eksempel kan hentes fra vedtak om konsesjon for Sjørdalselva vannkraftverk, der den eneste uttalelsen fra NVE i saken om økonomisk lønnsomhet gjelder etterprøving av søkeres beregninger for produksjon og kostnad.<sup>42</sup> Det er altså gjort en etterprøving av utbyggers lønnsomhetskalkyler, men det fremkommer ikke at det er gjort noen lønnsomhetsvurdering utover dette.

Til sammenligning kan det vises til kriteriene for anleggskonsesjon som følger av energiloven § 1-2.<sup>43</sup> Det avgjørende for om konsesjon innvilges etter § 1-2 er om tiltaket anses å være samfunnsmessig rasjonelt. Innholdet i dette rasjonalitetskriteriet ble klargjort av departementet i forarbeidene til endringslov av energiloven der det uttales at ”Med samfunnsmessig rasjonelt og samfunnsøkonomisk lønnsomt legger man til grunn det samme.”<sup>44</sup> Denne forståelsen av begrepet samfunnsmessig rasjonalitet medfører at det er *samfunnsøkonomisk lønnsomhet* som er innholdet av kriteriet for konsesjon etter energiloven.

Ordlyden i vannressursloven § 25 har klare likhetstrekk med bestemmelsen som angir kriteriene for konsesjon for anleggskonsesjon etter energiloven § 1-2. Som i avveieningen etter vannressursloven § 25 er det krav om fordelsovervekt for at konsesjon innvilges.<sup>45</sup>

---

<sup>38</sup> NOU 1994: 12 s. 176 sp. 1

<sup>39</sup> ibid s.173 sp.2

<sup>40</sup> NOU 1994: 12, vedlegg IV s. 511 sp. 1

<sup>41</sup> Utvalget uttaler at lønnsomhetsanalysen bør være et offentlig dokument. Det er uklart om dette er fulgt opp. På NVE sine nettsider finnes ingen redegjørelse for lønnsomhetsanalyser i det enkelte prosjekt utover det som fremkommer av dokumentet ”begrunnelse for vedtak”. NOU 1994: 12 s. 173 sp. 1

<sup>42</sup> Bakgrunn for vedtak om konsesjon til Sjørdalselva vannkraftverk. NVE ref. 201003452-28

<sup>43</sup> Anleggskonsesjon omfatter blant annet nettilknytning, som er en del av det totale inngrep ved utbygging av småkraft. Konsesjonsplikten for slike anleg følger an enl. § 3-2, men kriteriene for konsesjon utledes av lovens formålsbestemmelse.

<sup>44</sup> Ot.prp.nr.62 (2008-2009) s.25

<sup>45</sup> Denne tolkningen støttes også av Winge, Winge 2013 s. 190

I vannressurslovens § 25 er det ikke valgt å anvende en ordlyd som i realiteten betyr det samme som samfunnsøkonomisk lønnsomhet. At de har valgt å anvende en annen ordlyd, som oppstiller et minstekrav der samfunnsøkonomisk lønnsomhet *ikke* skal være avgjørende, taler etter min mening mot at tiltakets samfunnsøkonomisk lønnsomhet utgjør avveieingen etter § 25.

På den annen side gir energiloven § 1-2 kriterier for den generelle bestemmelsen om konsekasjon ved etablering av elektriske anlegg. De to bestemmelsene vil lang på vei inkludere de samme interesser og momenter i avveieingen. At vurderingen i energiloven § 1-2 gjøres ved en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering kan tale for at avveieingen etter vannressursloven § 25 sees på samme måte.

Jeg finner imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å foreta en slik analogisk slutning.

Slik jeg forstår rettskildene skal altså den samfunnsøkonomiske analysen utgjøre en begrenset del av avveieingen i § 25. Begrunnelsen for dette er hovedsakelig fordi en slik analyse ikke er del av minstekravet som følger av lovens ordlyd. Denne slutningen støttes delvis av uttalelser i forarbeidene og har støtte i forvaltningspraksis. Det tilsier, slik jeg ser det, at interesseavveieingen i § 25 ikke i hovedsak gjøres ved en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse. Analysen synes hovedsakelig å være knyttet til tiltakets bedriftsøkonomiske lønnsomhet, der produksjonspris og salgspris utgjør hovedgrunnlaget. Denne konklusjonen er imidlertid ikke åpenbar.

I tråd med oppgavens underproblemstilling er et sentralt spørsmål om det tilfellet at en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse utgjør avveieingen i § 25 har noen betydning for miljøhensynenes plass i avveieingen.

Jeg vil nå se på hvordan en slik analyse utføres og på sentrale problemer den byr på i en avveieing som inkluderer miljøhensyn.

Analysen som gjøres er en nytte-kostnadsanalyse.<sup>46</sup> Denne analysen tar i utgangspunktet bare hensyn til de faktorer som utgjør en inntektspost eller utgiftspost for tiltakshaver. De hensynene som faller utenfor denne bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen blir i rettsøkonomi omtalt som eksterne virkninger.<sup>47</sup> Med eksterne virkninger menes "alle fordeler og ulem-

---

<sup>46</sup> NOU 1994: 12 Vedlegg IV s. 494 sp. 2

<sup>47</sup> Winge 2013 s. 201

per ved økonomisk virksomhet[...]som de enkelte aktører ikke har noe insentiv til å ta hensyn til i sin adferd.”<sup>48</sup>

Problemet med å foreta en lønnsomhetsanalysen som avveining etter § 25 melder seg fordi gjennomføring av analysen gjør det nødvendig å definere de momenter som skal inn i lønnsomhetsanalysen til pengeverdier.<sup>49</sup> Miljøverdiene karakter som frie goder gjør det vanskelig å sette en pris på dem.<sup>50</sup> Det gjelder for eksempel verdien av friluftsliv, verdien av uberørt natur eller kostnaden av skader på det biologiske mangfoldet. Det gjelder også for fordeler ved tiltaket som for eksempel dets klimagevinst. Dette er, som oppgaven vil vise, sentrale momenter i avveiningen etter § 25. Problemet, som det her er vist til, med å omgjøre disse verdiene til pengeverdier medfører at sentrale deler av avveiningen ikke er egnet for en samfunnsøkonomisk analyse.

Der samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal være en del av en vurdering hvor ikke-økonomiske momenter spiller inn, kan det løses på to måter. Enten må verdien av miljøet omregnes til pengeverdier og skadevirkningen fastsettes som et økonomisk tap. Alternativet er å legge til grunn at miljøverdier og miljøskade ikke kan kvantifiseres på en tilfredsstillende måte, og at de derfor ikke kan inngå i den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalysen.<sup>51</sup>

Den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalysen kan, basert på disse to alternativene, svekke vekten av miljøhensynene på to måter. Enten kan miljøhensynene inkluderes i lønnsomhetsanalysen. En risiko er da om disse hensynene da tillegges tilstrekkelig økonomisk verdi. Det andre alternativet er at miljøhensynene ekskluderes fra analysen. Deres betydning vil da avhenge av hvor avgjørende analysen som fastsetter tiltakets økonomiske lønnsomhet blir for konsesjonsvedtaket.

I redegjørelsen for samfunnsøkonomisk analyse av vassdragstiltak av Morten Berg, inntatt i NOU som vedlegg IV, synes han å ville løse dette ved å trekke en grense mellom de økonomisk målbare faktorene, som vil inngå i analysen og de ikke-økonomiske verdiene som må holdes utenfor denne vurderingen men vurderes i en egen avveining adskilt fra den samfunnsøkonomiske analysen.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Eide/Stavang 2008 s.100

<sup>49</sup> NOU 1994: 12 Vedlegg IV s. 496 sp. 1

<sup>50</sup> Bugge 2009 s. 36

<sup>51</sup> ibid

<sup>52</sup> NOU 1994: 12 Vedlegg IV s. 509 sp. 2

Da en stor del av momentene som skal inn i avveiingen etter § 25 er ikke-økonomiske verdier vil en slik deling medføre at avveiingen han viser til, som adskilt fra den samfunnsøkonomiske analysen, i realiteten blir den største delen i avveiingen.

Forarbeidene synes å anerkjenne svakhetene med analysens egnethet i vurderingen etter § 25. De uttaler at “I og med at et tiltak kan ha samfunnsmessige fordeler som ikke fanges opp av en lønnsomhetsanalyse, vil utvalget ikke foreslå som et lovfestet minstekrav for å gi konsesjon at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.”<sup>53</sup>

## **2.4 Oppsummering**

Det følger av denne redegjørelsen av forvaltningens skjønnsadgang i vurderingen etter bestemmelsen er begrenset av lovens minstekrav, som er et krav om fordelsovervekt. Der tiltaket medfører tap i vannkvalitet vil minstekravet i § 25 første ledd suppleres av vannforskriftens § 12 og EUs vanddirektiv art. 4 nr. 7 c. Det medfører at det må innfortolkes et krav om vesentlig fordelsovervekt av nyttevirksomheter for samfunnet for at tiltak kan iverksettes.

Om konsesjon innvilges vil avgjøres av en interesseavveiing, der tiltakets fordeler veies mot skade og ulemper det medfører for de angitte interessegruppene – private og allmenne interesser. Tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet utgjør en begrenset del av denne avveiingen, og er derfor ikke avgjørende for om konsesjon gis etter § 25.

I det følgende skal det undersøkes hvilke interesser som gjør seg gjelden i avveiingen. Oppgaven vil først redegjøre for fordelene ved etablering av små vannkraftverk.

En viktig del av konsesjonstildelingen er adgangen til å sette vilkår i konsesjonen. Oppgaven vil ikke behandle reglene for vilkårsfastsettelse, men i realiteten er dette en viktig del av den vurderingen for om konsesjon skal innvilges. Ved tildeling av konsesjon etter § 25 har forvaltningen adgang til å sette vilkår i konsesjonen i medhold av § 26. Det kan altså settes vilkår for å motvirke skader og ulemper på allmenne eller private interesser.

---

<sup>53</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 112

### **3 Fordelene ved tiltaket**

#### **3.1 Innledning**

Fordelene ved tiltaket er den ene av de to gruppene som utgjør grunnlaget for interesseavveilingen i § 25. I dette kapittelet skal det undersøkes hvilke fordeler som er relevante å vektlegge og om det kan utledes noe om vektingen for de ulike fordelene.

Allerede innledningsvis kan det slås fast fordelene ved et småvannkraftverk i stor grad vil avhenge av dets lønnsomhet. Det har sin begrunnelse i at utbygging av små vannkraftverk er en næringsvirksomhet som har til formål å skape inntekter. Småvannkraftverket gjør rennende vann om til kraft og denne kraften er en vare som selges på det åpne markedet. Forutsetningen for å etablere småvannkraftverk har derfor sitt grunnlag hovedsakelig i økonomiske motiver.

Dette fremkommer også av forvaltningspraksis. I bakgrunn for vedtak om Tanneelva vannkraftverk uttaler NVE at ”fordelene ved de ulike prosjektene er større jo mer GWh de produserer, om utbyggings-prisen ikke blir for høy.”<sup>54</sup>

Tiltakets inntekspotensiale utgjør imidlertid ikke den eneste relevante fordelene ved utbygging av småkraft. Særlig er fordelene ved tiltakets produksjon av fornybar energi uten utslipp av klimagasser og tiltakets bidrag til næringsutvikling og bosetting i distriktene sentrale.<sup>55</sup>

I det følgende vil det først foretas en av tolkning uttrykket ”fordeler” i § 25.

#### **3.2 Begrepet ”fordeler”**

Det første spørsmålet er om det kan utledes noen begrensninger av lovens ordlyd om hvilke fordeler som er relevante etter § 25.

Den naturlige forståelsen av ”fordelene ved tiltaket” tilsier at det omfatter alle positive virkninger av tiltaket.

I den tilsvarende bestemmelsen i den tidligere lov, Vassdragslova av 15. Mars 1940 nr. 3 § 106 nr. 1, skulle det avgjøres om tiltaket medførte ”slik nytte for samfunnet” at skadene ble oppveiet. Denne ordlyden gir noe mer anvisning enn ”fordelene ved tiltaket” som er anvendt i dagens bestemmelse, ved at det er samfunnets nytte av tiltaket som er avgjørende for innhol-

---

<sup>54</sup> Bakgrunn for vedtak om konsesjon til Tanneelva vannkraftverk. NVE ref. 200904547-35, s. 15

<sup>55</sup> OEDs retningslinjer for små vannkraftverk, av forordet s. 3



det av tiltakets positive virkninger. Forarbeidene viser ikke om det var tilsiktet en rettsendring ved endringen av ordlyden. Språklig er det nærliggende å anta at uttrykket ”fordeler” skal omfatte nytten tiltaket vil ha for samfunnet, men at dagens ordlyd vil favne videre og omfatte også fordeler som ikke nødvendigvis omtales som samfunnsmessig nytte. Det gir for eksempel grunnlag for å inkludere fordeler for private, som tiltakshaver selv eller grunneiere som får en inntekt ved etableringen av et småkraftverk.

I det følgende skal det undersøkes hvilke fordeler tiltaket medfører for lokale interesser og fordelene av småkraftens bidrag til fornybar energiproduksjon.

En avgrensing i hvilke fordeler som kan vektlegges i § 25 følger av forarbeidenes uttalelser om relevansen av fordeler ved følgetiltak.

Betydningen av følgetiltak er ikke inkludert i lovens minstekrav, men det vil være relevant i konsesjonsvurderingen der minstekravet er oppfylt.<sup>56</sup> Det medfører at fordelene ved et følgetiltak ikke kan begrunne et vassdragstiltak som ikke alene vil fylle kriteriene i § 25.<sup>57</sup>

Et følgetiltak er følger av tiltakets etablering som ikke har direkte sammenheng med tiltaket i seg selv. For eksempel kan det bygges vei i forbindelse med utbyggingen av tiltaket, som senere er til nytte for andre i området, for eksempel til transport av dyr som skal på beite i utmark.<sup>58</sup>

Departementets uttalelser om betydningen av følgetiltak gir klare begrensninger for når det er adgang til å vektlegge fordeler ved følgetiltak. I proposisjonen uttales det at ”den ønskede rettssituasjon ville[...]være at vassdragstiltak som ikke i seg selv er samfunnstjenlige, aldri kan bli det som følge av fordeler ved et følgetiltak. Omvendt bør et samfunnstjenlig tiltak kunne bli nektet dersom de samlede ulemper overstiger fordelene etter en totalvurdering av fordeler og ulemper ved følgetiltak.”<sup>59</sup>

Dette synes å stride mot ordlyden i § 25 første ledd. Utsagnet fra departementet medfører at det kun er adgang til å vektlegge fordelene av følgetiltak der det allerede er fordelsovervekt. Det medfører også at negative virkninger av følgetiltak kan gi grunnlag for avslag på konsesjon, men at positive virkninger av følgetiltaket ikke kan gi den fordelsovervekt som § 25 krever.

---

<sup>56</sup> Kommentartutgaven s. 139

<sup>57</sup> Dette er også spesifisert i merknaden til bestemmelsen i Ot.prpr.nr 39 (1998-1999) s. 343

<sup>58</sup> Ot.prp.nr. 39 (1998-1999) s. 113

<sup>59</sup> ibid s. 116

### 3.3 Fordeler for lokalsamfunnet

Fordelen for lokalsamfunnet er sentralt i stortingskomiteen sin behandling av vannressursloven. Komiteen uttrykker at ønske om lokal ressursutnyttelse har fått sterkere forankring i den offentlige næringspolitikken.<sup>60</sup> Det fremheves som en fordel ved små vannkraftverk at det gir grunnlag for at de lokale ressursene kan utnyttes av lokale aktører. Grunneiere vil få inntekter ved å tillate etablering av småkraft på sin eiendom, i mange tilfeller er tiltakshaver grunneier selv.<sup>61</sup> Komiteen uttaler at småkraft gir grunnlag for en alternativ inntekt som kan fungere som erstatning for inntektsbortfall i jord- og skogbruk.<sup>62</sup>

Disse fordelene ved tiltaket kan videre bidra til å stimulere lokal bosetning og lokalt næringsliv.<sup>63</sup> Etablering av små vannkraftverk krever naturlige forutsetninger som hovedsakelig finnes i distrikts-Norge. Bidrag til bosetning i distriktene har politisk støtte både nasjonalt, men kanskje særlig i lokalpolitikken.

Etableringen vil gi økt verdiskaping og tilføre den lokale kommunen økte skatteinntekter, som igjen distribueres tilbake til innbyggerne. Ved etablering av vannkraftverk kan kommunen også forhandle frem særordninger med utbygger for eksempel ved fondsordninger eller andre særfordeler.<sup>64</sup>

Både fordelen for søkere, grunneiere og kommunen fremheves ved innvilgelse av konsesjon for Tanneelva vannkraftverk der NVE blant annet viser til at: ”De omsøkte prosjektene vil gi inntekter til søkerne og grunneiere og samtidig generere skatteinntekter til de respektive kommunene”<sup>65</sup> som begrunnelse for sitt vedtak om konsesjon.

Fordeler og ulemper av beredskapsmessig art skal være relevante hensyn i vurderingen.<sup>66</sup>

Fordeler av beredskapsmessig art vil må i denne sammenhengen knyttes til tiltakets bidrag til en sikker kraftforsyningen.<sup>67</sup> Enkelte deler av landet har en mindre stabil kraftforsyning enn

---

<sup>60</sup> Innst.O.nr.101 (1999-2000) under merknader fra komiteen

<sup>61</sup> Tiltakshaver er den som iverksetter tiltaket og søker om konsesjon.

<sup>62</sup> Innst.O.nr.101 (1999-2000)

<sup>63</sup> Bidrag til bosetning i distriktene er noe det er politisk støtte for i Norge, både nasjonalt, men ikke minst i lokal-politikken.

<sup>64</sup> NOU 1994: 12 s. 175 sp. 2

<sup>65</sup> Bakgrunn for vedtak om konsesjon til Tanneelva vannkraftverk. NVE ref. 200904547-35, s. 17

<sup>66</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 343

andre og i disse områdene vil et småkraftverk som bidrar til økt tilførsel av kraft utgjøre en ytterligere fordel ved tiltaket.

At tiltaket medfører sikker strømforsyning anvendes som et argument ved innvilgelse av konsesjon til Osdalen vannkraftverk.<sup>68</sup> Det uttales at ”Osdalen vannkraftverk vil innebære en bedre ressursutnyttelse av en eksisterende regulering og vil sikre strømforsyningen til innbyggerne i Osdalen.” Her anvender NVE i tillegg argumentet om at tiltaket vil *bedre ressursutnyttelsen* av vassdraget.

Det fremheves også i forarbeidene at tiltaket kan bidra til økt sysselsetting.<sup>69</sup>

Vekten av dette argumentet vil imidlertid måtte modifiseres noe på grunnlag av § 25 andre ledd, som pålegger at fordelene må overstige skadevirkningene også på lengre sikt. Det fremkommer av forarbeidene at en av grunnen til at andre ledd i § 25 er inntatt i lovteksten er for å hindre at fordelene ved tiltaket som er tilknyttet anleggsperioden, ikke skal overskygge de skadevirkninger tiltaket medfører på lang sikt.<sup>70</sup>

Argumentet om lokale arbeidsplasser har tradisjonelt vært brukt som et argument til fordel for vannkraftutbygging. Arbeidsplassene er imidlertid ofte knyttet til utbyggingsperioden.<sup>71</sup> Regelen som følger av § 25 andre ledd medfører at der en fordelaktig virkning er midlertidig, for eksempel når det skapes arbeidsplasser under utbyggingen, men ulemper ved tiltaket er varige, skal de kortsiktige fordelaktige virkningene ikke ha avgjørende vekt. Det er fordi ulempene vil bli fremtredende på lengre sikt.<sup>72</sup>

### 3.4 Fornybar energiproduksjon

Hvert småvannkraftverk gir et bidrag til fornybar energiproduksjon. Av nyere miljøhensyn er klimautfordringen og behovet for drastisk reduksjon i utslipp av drivhusgasser et svært viktig hensyn i næringspolitikken.<sup>73</sup>

---

<sup>67</sup> Dette støttes av utsagn i NOU 2012: 9 s. 53, der det uttales at ”Energiforsyning er kritisk infrastruktur i et moderne samfunn. Knapphet og avbrudd i tilgangen på energi kan være svært alvorlig og kostbart. I ytterste konsekvens står liv og helse på spill.”

<sup>68</sup> Bakgrunn for vedtak om konsesjon til Osdalen vannkraftverk. NVE ref. 201208193, s. 3

<sup>69</sup> Ot.ptp.nr.39 (1998-1999) s. 113, departementet støtter seg til uttallesene til vassdragslovsutvalget, s. 116

<sup>70</sup> ibid s. 343

<sup>71</sup> Falkanger / Haagensen 2002 s. 109

<sup>72</sup> ibid

<sup>73</sup> Det følger blant annet av St.meld.nr.34 (2006-2007)

Relevansen av tiltakets bidrag til fornybar energiproduksjon fremheves i konsesjonspraksis. Et godt eksempel kan hentes fra NVEs redegjørelse for bakgrunnen for vedtaket om konsesjon til Sjørdalselva vannkraftverk der det uttales at ”En utbygging etter omsøkt plan vil gi om lag 8,23 GWh/år i ny fornybar energiproduksjon. Dette er en produksjon som er vanlig for småvannkraftverk. Selv om dette isolert sett ikke er et vesentlig bidrag til fornybar energiproduksjon, så utgjør småvannkraftverk samlet sett en stor andel av ny tilgang de senere år. [...] De konsesjonsgitte tiltakene vil være et bidrag i den politiske satsingen på småvannkraftverk, og satsingen på fornybar energi.”<sup>74</sup>

Små vannkraftverk sitt bidrag til den samlede fornybare energiproduksjon er som følge av dette en sentral fordel ved det enkelte tiltaket.

### 3.4.1 Politisk satsning på utbygging av fornybar energi

Utbyggingen av småkraft er delvis et resultat av politisk satsning på utbygging av fornybar energiproduksjon. Dette kan ikke anses som fordeler ved det enkelte tiltak, men sier noe om politiske prioriteringer som ligger bak satsningen på utbygging av småkraft.

Norge har ved innlemmelsen av EUs fornybardirektiv forpliktet seg til at andelen energi fra fornybare kilder skal være 67,5 % innen 2020.<sup>75</sup> For å nå dette målet må landets energiproduksjon fra fornybare energikilder økes. Denne økningen gjøres blant annet ved utbygging av små vannkraftverk.<sup>76</sup>

For å øke satsningen på fornybar energi har Stortinget vedtatt lov om elsertifikater. Ifølge lovens § 7 vil elsertifikater utstedes for produksjon av elektrisk energi basert på fornybare energikilder, herunder vannkraft.

Elsertifikater er en støtteordning til fordel for produsenter av kraft fra fornybare energikilder. Strømkundene finansierer ordningen over strømrregningen, gjennom at kraftleverandørene legger elsertifikat-kostnaden inn i strømprisen.

Frem til 2020 skal Sverige og Norge øke kraftproduksjonen basert på fornybare energikilder med 26,4 TWh.<sup>77</sup> Elsertifikatsordningen er således et insentiv for å fremme utbyggingen av vannkraft, og uttrykker et politisk mål om at videre utbygging er ønskelig. I tillegg gir ordningen den enkelte utbygger økte inntekter, som gir en økt fordel ved den enkelte utbygging.

---

<sup>74</sup> Bakgrunn for vedtak om konsesjon til Sjørdalselva vannkraftverk. NVE ref. 201003452-28, s. 18

<sup>75</sup> Innst. 98 S (2011-2012) s. 1-2

<sup>76</sup> Meld. St. 21 (2011-2012) s. 189

<sup>77</sup> NVE sine nettsider om elsertifikater: <http://www.nve.no/no/kraftmarked/elsertifikater/> (11.11.2014)

### **3.5 Oppsummering**

Kapittelet har sett på hvilke fordeler ved tiltaket som er relevant i avveiingen etter § 25. De begrensninger i hvilke fordeler det er adgang til å vektlegge i avveiingen knytter seg hovedsakelig til fordeler av følgetiltak. Vekten av kortvarige fordeler vil også modifiseres i medhold av § 25 andre ledd.

Fordelene ved tiltaket i avveiingen etter § 25 vil for det første utgjøres av beregninger om tiltakets lønnsomhet. Grunnlaget for denne lønnsomheten er at kraften er en etterspurt vare, det fører videre til at i områder ved knapphet på energi vil leveringen av kraft fra tiltaket utgjøre en særlig fordel.

Videre er tiltakets bidrag til lokal verdiskapning og lokal bosetning. Fordeler for lokalsamfunn og tiltakets bidrag til fornybar energiproduksjon er fordeler som synes å ha bred politisk støtte. Dette fremkommer av uttalelsene fra energi og miljøkomiteen og de virkemiddel som er iverksatt for å stimulere utbyggingen.

Utbygging av småkraft er bidrag til reduksjon av klimagassutslipp, en reduksjon det er stort behov for. Tiltakets fordeler for klimaet kan derfor vise seg å bli et argument som vil øke i styrke i fremtiden.

## 4 Skader og ulemper for private interesser

### 4.1 Innledning

Fordelene ved tiltaket skal veies mot skader og ulemper tiltaket medfører for allmenne og private interesser. I oppgavens kapittel 4 og 5 er det de negative virkningene av tiltaket som skal kartlegges. I dette kapittelet skal jeg se på hvilke skader og ulemper tiltaket kan medføre på de private interessene.

Først vil det undersøkes hvilke virkninger som oppfattes som skader og ulemper. Føre-var prinsippet gjelder for tiltakets potensielle skadevirkninger for miljøet. Det vil redegjøres for innholdet av dette prinsippet og betydningen av at det må legges til grunn i avveien etter § 25.

### 4.2 Skader og ulemper

Skade er etter en normalt språklig forståelse en permanent forringelse eller ødeleggelse. En ulempe er en virkning eller hindring av negativ art, som for eksempel støy, lukt eller noe som vanskeliggjør utøvelsen av en aktivitet.

Skadevirkningen av et tiltak kan som utgangspunkt ikke vurderes isolert fra den private eller allmenne interessen det er til skade for. Jeg finner det likevel hensiktsmessig å undersøke om det er noen begrensning i hvilke skader eller ulemper som er relevante etter § 25. Jeg vil også se på hva som påvirker vektingen. Føre-var prinsippet gjelder som en allmenn retningslinje i miljøforvaltningen. Dette prinsippet medfører et krav om økt forsiktighet ved beslutninger om å iverksette tiltak som kan føre til skade på miljøet.

Et innledende spørsmål er om det kreves at *omfanget* av skaden eller ulempen må være av en viss størrelse eller betydning for at den skal anses relevant etter § 25.

For at konsesjonsplikten skal utløses må det i følge § 8 foreligge ”nevneverdig” skade eller ulempe. Ordlyden i § 25 inneholder ikke et tilsvarende krav til kvalifisert skadevirkning.

Dette er blant annet fordi § 25 krever en helhetsvurdering av virkningene av tiltaket. Hensikten er å finne tiltakets *samlede* belastninger og fordeler. Ut fra vurderingens karakter vil alle skader eller ulemper, uansett omfang, være relevante i vurderingen.

Vekten av den enkelte skade og ulempe avhenger i hovedsak av hvor alvorlig og omfattende den synes. Vekten vil også variere etter hvilken interesse som skades. Et eksempel er ivaretagelse av nasjonale laksevassdrag der Norge har et særskilt ansvar.<sup>78</sup>

I vektingen av skaden eller ulempen er det to generelle momenter som særlig spiller inn. Det første er alvorligheten av skadevirkningen, det andre er tidsmomentet. Uopprettelige og langtidsvirkende skader vil være mer alvorlige enn skader som kan rettes opp etter kort tid. Tidsmomentet vil også være en del av vurderingen der tiltaket medfører en endring som bare vises i enkelte perioder, for eksempel når vannføringen i elva er lav men ikke når det er høy vannføring.<sup>79</sup> Tidsmomentet er styrket ved § 25 andre ledd som plikter de varige virkninger må regnes med i sin helhet, i vurderingen etter § 25.

Innenfor § 25 er det ikke et krav om at skaden eller ulempen utgjør et økonomisk tap, men et økonomisk tap kan utgjøre en alternativ skade. I de tilfelle et økonomisk tap foreligger vil det være en måte å fastsette skadens alvorlighetsgrad, noe som virker inn på vektingen av den konkrete skade.

Når skadevirkningene av det enkelte tiltak kartlegges er det nødvendig å se på andre faktorer som påvirker vassdraget og alternativ fremtidig utnyttelse av vassdraget.

Det må sees hen til sumvirkninger, som er den samlede virkning av flere tiltak og kumulative virkninger som medfører en større belastning enn det man kan se av det enkelte tiltak.<sup>80</sup> Selv om belastningen ved et enkelte tiltak holdes på et akseptabelt nivå vil sumvirkningen av mange slike tiltak som kan forventes i fremtiden, til sammen kunne utgjøre tilstrekkelige skadevirkninger til å begrunne et avslag.<sup>81</sup>

Ifølge § 25 er det interessene ”som blir berørt” som er relevante i avveien. Ordlyden tilsier her at skaden eller ulempen faktisk *er* påført. Denne forståelsen må imidlertid modifieres.

Konsesjon er en forhåndsavgjørelse og det må derfor gjøres en antagelse av hvilke skadevirkninger det er påregnelig at tiltaket vil medføre.

I avgjørelser om iverksettelse av tiltak som kan skade miljøet må imidlertid føre-var prinsippet legges til grunn. Et av miljørettens grunnproblemer er utfordringen med å forutse hvordan et tiltak vil påvirke naturen. Føre-var prinsippet er utviklet for å avhjelpe dette og forbygge miljøskader.

---

<sup>78</sup> St.prp.nr 32 (2006-2007)

<sup>79</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s.328

<sup>80</sup> NOU 1994: 12 s. 176 sp. 2

<sup>81</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 343

Prinsippet medfører at kravet for at skaden regnes som påregnelig må flyttes lavere enn alminnelig sannsynlighetsovervekt og i større grad inkludere hensyn til skadevirkninger det kun er en mulighet for at skal inntre.<sup>82</sup> Det pålegger altså at det utvises varsomhet og at det legges inn en sikkerhetsmargin i forhold til mulige men usikre skadevirkninger av tiltaket. Kjernen i prinsippet er at i mangel på sikker viten om virkningene på miljøet, må tvilen komme miljøet til gode og innebærer dermed en styrking av miljøhensynenes stilling i avveieingen etter § 25.

Prinsippet har utviklet seg fra politisk slagord til bindende nasjonale og internasjonale rettsregler.<sup>83</sup> I internasjonal rett er prinsippet nedfelt i Rio-erklæringens prinsipp 15 og klimakonvensjonen art.3 nr.3. Av nasjonale rettsregler er prinsippet lovfestet for ivaretagelse av naturmangfoldet i Naturmangfoldloven § 9.

### **4.3 Private interesser**

Det skal videre undersøkes hvilke konkrete interesser som defineres som private interesser. For å avklare dette må det først undersøkes hvilke begrensninger som følger av begrepet.

En naturlig språklig forståelse av ”private interesser” tilsier at de interesser loven her ivaretar er individets interesser, til forskjell fra de allmenne interessene som ivaretar samfunnet eller felleskapets interesser. ”Private interesser” vil videre ikke bare omfatte private personers rettigheter, men også omfatte private rettssubjekter som selskaper, foreninger og andre eierkonstellasjoner.

I proposisjonen defineres private interesser som ”forhold som bare har betydning for en enkelt eller et begrenset antall personer. Begrepet refererer seg til rent individuelle interesser, subjektive rettigheter med identifiserbar rettighetshaver.”<sup>84</sup>

Dette innebærer at interessen som skades ved tiltaket må kunne tilskrives en identifiserbar person eller gruppe av personer. Den øvre grensen for private interesser anses å sammenfallende med den nedre grense for de allmenne interessene. Siden begge grupper er omfattet i § 25 er ikke dette skillet avgjørende etter denne bestemmelsen.

I noen tilfeller vil også de to gruppene overlappe hverandre, slik at en privat interesse også representere en allmenn interesse. Eksempler på dette vil vises i den følgende redegjørelsen for relevante private interesser.

---

<sup>82</sup> Backer 2012 s. 68

<sup>83</sup> Bugge 2009 s. 72

<sup>84</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 51



#### 4.3.1 Relevante interesser

I det følgende skal det undersøkes hvilke interesser som er de relevante under de private interessene avveien i § 25 må ta hensyn til. I tråd med underproblemstillingen om miljøhensynenes betydning i avveien vil jeg se på i hvilken grad "private interesser" i § 25 omfatter og ivaretar miljøhensyn.

I henhold til minstekravet som fremkommer av § 25 er forvaltningen pliktig til å ta med de skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i "vassdraget eller nedbørfeltet". For vurderingen som § 25 legger opp til utover dette minstekravet vil skader og ulemper også *utenfor* vassdraget eller nedbørfeltet være relevant. For eksempel vil skadevirkninger i sjøen måtte medregnes.<sup>85</sup>

Nedbørfeltet er det landareal som bidrar med nedbør til et vassdrag<sup>86</sup>. Et vassdrag omfatter ferskvannets løp fra de øverste kildene til utløpet i havet eller til det krysser landegrensen.<sup>87</sup>

De begrensninger som følger av minstekravet vil allerede omfatte store områder. Det er imidlertid ikke noe i lovens ordlyd eller forarbeider som taler for at de hvilke private interesser som er relevante er begrense av lovens minstekrav. I den videre redegjørelsen vil imidlertid vise at selv om det ikke er en rettslig skranke mot å ta hensyn til interesser utenfor vassdraget og nedbørfeltet, er de relevante private interesser normalt i nærhet til vassdraget.

Norge er et langstrakt land med store ferskvannsressurser. De ulike nedbørfeltene er inndelt og registrert av NVE i en database kalt REGINE. Det følger av NVE sine nettsider at databasen definerer den hydrografiske inndelingen av Norge i nedbørfelt, og at denne databasen inneholder ca. 20 000 REGINE-enheter.<sup>88</sup> Denne inndelingen tilsier at et nedbørfelt kan dekke store arealer, som medfører at den geografiske begrensningen til "vassdraget eller nedbørfeltet" i realiteten kan være et svært stort område. Selv om denne loven gjelder småkraft og vannkraftverket kan tenkes plassert i en liten elv, vil det likevel, som del av lovens minstekrav, måtte tas hensyn til alle interesser i et stort nedbørfelt eller vassdrag og utenfor dette.

Det er få presiseringer av hvilke private interesser som er relevante i forarbeidene, men forholdet til naboretten og betydningen av positive servitutter som fiskerett omtales.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Uttalt av Backer i kommentar til § 25, i note 69, i gyldendal rettsdata på nett: <http://abo.retsdata.no/browse.aspx?sDest=gL20001124z2D82#gL20001124z2D82z2EzA725> (20.11.2014)

<sup>86</sup> Store norske leksikon : <https://snl.no/nedborsfelt> (10.11.2014)

<sup>87</sup> Store norske leksikon : <https://snl.no/vassdrag> (10.11.2014)

<sup>88</sup> Av NVEs nettsider om register over nedbørfelt: <http://www.nve.no/no/Vann-og-vassdrag/Databaser-og-karttjenester/Register-over-nedborfelt-REGINE/> (03.11.2014)

<sup>89</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 84

Rettighetene etter naboloven er svært begrenset ved tiltak som krever konsesjon.<sup>90</sup> Det tilsier at naboettslige hensyn skal ivaretas gjennom konsesjonsbehandlingen.

Interesser av naboettslig karakter som kan tenkes å berøres er for det første de som følger av utbyggingen. Støy fra anleggsvirksomheten som kan være sjenerende er påregnelig i dette henseende. Etter endt utbygging kan områdets utseende være endret, både ved endret vannføring, at anlegget bryter med landskapet og at veier og andre spor av byggefasen synes i landskapet. Noe som kan virke sjenerende for naboer som må se disse endringene i landskapet.

Grunneiere av tilstøtende eiendommer kan også påvirkes negativt ved at utbyggingen kan hindre eieren i å benytte sin egen eiendom slik denne hadde tenkt. Det kan hindre etablering av et annet småvannkraftverk nær det omsøkte. Eller det kan tenkes at å benytte eiendommen til salg av hyttetomter eller annen utbygging blir mindre attraktivt. Etablering av et vannkraftverk er faktisk etablering av industri, noe som kan påvirke områdets preg av uberørt natur og gjøre det mindre egnet for friluftsliv. Det kan også tenkes å påvirke eiendommens salgsverdi.

Praksis viser at skade på tilstøtende eiendom, kan være begrunnelse for innsigelsen fra nabo-eiendommer.

Ved tildeling av konsesjon til Tanneelva vannkraftverk<sup>91</sup> trekkes det frem innsigelse fra grunneier av en naboeiendom at kraftstasjonens plassering vil medføre økt risiko for ras som kan gi skade på hans eiendom. Rasfaren utgjør en skade og ulempe både ved at familien er redd for at boligen deres blir utsatt for økt rasfare samt at den økte faren kan redusere verdien av eiendommen. NVE konkluderer med at forholdene til ras og skred ikke er avgjørende i konsesjonsspørsmålet fordi dette kan hindres gjennom tilstrekkelig sikring av anlegget. Dette viser imidlertid at argumentet har relevans og at det kunne spilt en større rolle dersom slik sikring ikke var mulig.

Andre vanlige rettigheter i vassdrag er positive servitutter, som en fiskerett, jaktrett eller rett til å ta ut vann.<sup>92</sup> Tiltaket kan endre vannføring, som kan påvirke fiskens reproduksjon og oppvekst-vilkår, som igjen kan føre til at fiskebestanden reduseres eller i verste fall forsvinner.<sup>93</sup>

Dette er et eksempel på at både private og allmenne interesser kan rammes av samme virkninger. Dersom tiltaket kan ødelegge forholdene for fisk i vassdraget, vil dette påvirke den allmenne interessen av opprettholdelse av det biologiske mangfoldet og samtidig ødelegge muligheten for å drive fiske. Et annet eksempel kan være tiltakets skadevirkninger på lokalt

---

<sup>90</sup> Vrl § 6 regulerer forholdet til nabolovens bestemmelser.

<sup>91</sup> Bakgrunn for vedtak om konsesjon til Tanneelva vannkraftverk. NVE ref. 200904547-35, s. 15

<sup>92</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 84

<sup>93</sup> OEDs retningslinjer for utbygging av små vannkraftverk, s. 24

jordbruk. Denne virkningen kan anses som kun skade på den konkrete jordbruker eller det kan i tillegg anses som skadevirkninger på jordbruksdrift som en allmenn interesse.<sup>94</sup>

Rettigheten kan også være tilknyttet annen næringsutøvelse som et vassdragstiltak kan hindre eller begrense utøvelse av. I forarbeidets vises det til andre næringer som henter ut ressurser fra vassdraget, som fiskeoppdrett og jordvanning.<sup>95</sup> I tillegg må en person eller et selskap som driver en næring basert på naturopplevelser kunne tenkes å bli berørt av tiltaket.

Basert på dette kan det antas at en interesse i hovedsak anses som relevant der denne er tilknyttet en faktisk rettighet, som eiendomsrett eller rett til å hente ut ressurser fra vassdraget basert på avtale eller positiv servitut.

Et spørsmål er om innsigelse fra private basert på affeksjon eller vane vil bli hørt av konsesjonsmyndigheten.

I avslaget om konsesjon for Torske vannkraftverk siteres innsigelser fra en privatperson som fraråder utbygging blant annet fordi de “positive effekter som økt kraftproduksjon og økte inntekter til berørte grunneiere ikke veier opp for negative konsekvenser i form av elvenes reduserte opplevelsesverdi.”<sup>96</sup> Dette viser at også private kan påberope miljøhensyn både på vegne av seg selv og allmenne interesser. Argumentet trekkes frem i redegjørelsen for bakgrunn bak vedtaket, men utover det er det uklart hvilken vekt NVE legger på uttalelsen i sitt avslag, da nesten samtlige høringsparter uttrykte motstand mot utbyggingen.

Når det gjelder miljøhensynenes plass blant de private interessene synes det ikke å være noen begrensning mot at disse ivaretas her. Tap i naturskjønnhet, adgang til fiske og virkingene for friluftsliv kan være like viktig for individer som for samfunnet som helhet. Private interesser synes imidlertid å hovedsakelig ivareta privatpersoners *bruk* av naturen som begrunnelse for ivaretagelse av miljøhensyn.

#### 4.3.2 Vektleggingen

En naturlig forståelse av § 25 tilsier at de private og allmenne interessene har tilsvarende relevans i konsesjonsbehandlingen. Et sentralt spørsmål i kapittelet blir likevel om vekten av de private interessene er tilsvarende tungtveiende som allmenne interesser.

---

<sup>94</sup> Eksempelen anvendes også av Winge. Winge 2013 s. 215

<sup>95</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 321

<sup>96</sup> Bakgrunn for vedtak om konsesjon til utbygging Torske vannkraftverk. NVE ref. 200904040-38 s. 11

Det er ulike grunner som kan begrunne at de private interesser ikke er tilsvarende tungtveien-  
de som de allmenne interessene.

Det første, er for så vidt det åpenbare, at det er en begrenset krets som rammes. Det bygger  
videre på begrunnelsen at hvert individ som rammes av en skadevirkning vil tilføre mer vekt  
til denne skadevirkningen i avveilingen.

I tillegg kan hensynet til private interesser i relasjon til kraftutbygging være gjenstand for po-  
litiske satsningsvurderinger på en slik måte at vektingen av disse interessene er varierende.

Dette kan illustreres ved henvisning til den tilsvarende forutgående bestemmelsen i vassdrags-  
loven og til konsesjonspliktregele i vannressurslovens. Private interesser er ikke inntatt som  
en gruppe interesser som kan utløse konsesjonsplikten i § 8.

Private interesser var heller ikke en del av bestemmelsens ordlyd i den tilsvarende bestemmel-  
sen i vassdragsloven av 1940 § 116 nr. 1, som vannressursloven § 25 erstatter. Etter teori og  
praksis var det likevel adgang til å vektlegge private interesser etter den forutgående bestem-  
melsen. Departementet peker på at å innta private interesser i bestemmelsen i ”realiteten ikke  
innebærer noen vesentlig endring i forholdt til praksis etter gjeldende regler.”<sup>97</sup>

Det var diskusjon i forarbeidene om de private interessene skulle inkluderes i konsesjonsvur-  
deringen etter § 25. Grunnen for dette var at man ønsket å holde ”rene private konflikter uten-  
for konsesjonssystemet.”<sup>98</sup>

Olje- og energidepartementet ønsket å inkludere de private interessene av følgende begrunnel-  
se:

“Den praktiske konsekvens av å utelate hensynet til private interesser under conse-  
sjonsbehandlingen, vil være at private ikke kan få stanset tiltaket, dersom ikke også  
allmenne interesser alene tilsier at tiltaket bør stanses.[...]Private rettighetshavere blir  
da henvist til å få sine påførte skader og ulemper kompensert økonomisk gjennom  
ekspropriasjonserstatning. Etter departementets syn vil dette ikke være noen rimelig  
løsning. En annen sak er at det i praksis vil være utenkelig å ikke foreta en totalvurde-  
ring av et tiltaks virkninger.”<sup>99</sup>

Departementet konkluderte med at “adgang til å nekte konsesjon på bakgrunn av konsekven-  
ser for private interesser, vil imidlertid være en logisk løsning når private ikke vil kunne få  
stanset tiltaket på annet grunnlag.”

---

<sup>97</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 115

<sup>98</sup> ibid s. 51

<sup>99</sup> ibid s. 115

Departementet sier her klart at private interesser kan utgjøre et selvstendig grunnlag for å nekte konsesjon. Jeg har imidlertid ikke kommet over noen saker fra konsesjonspraksis det hensynet til private interesser alene begrunner et avslag. Departementets utsagn uttrykker likevel klart at det ikke er ment å være noen forskjell i vekten mellom dem, og dette må derfor legges til grunn. Jeg anser også dette for å være en rimelig konklusjon, da innsigelser etter § 25 er den eneste muligheten for private interesser til å påvirke en konsesjonsbehandling. Rimelighetshensyn støtter da også at det ikke bør legges noen mindre vekt på de private interesser i avveien etter § 25.

#### **4.4 Oppsummering**

Det følger av dette at alle skadevirkninger av tiltaket er relevante i avveien etter § 25 og at vekten av den enkelte skadevirkning vil avhenge av hvor omfattende og langvarig virkningen antas å være.

For skadevirkninger på miljøet må føre-var prinsippet legges til grunn. Det medfører at det må legges til grunn en særlig varsomhet for mulige skadevirkninger på miljøet. Denne varsomhetsnormen bidrar til at hensynet til miljøet styrkes.

Av skader og ulemper tiltaket kan medføre for private synes det hovedsakelig å gjelde skadevirkninger på naboeiendom. Kapittelet har vist at aktuelle skadevirkninger kan være kan være tap i eiendomsverdi og at tiltaket kan hindre noen bruk av naboeiendom. I tillegg vil økt rasfare kunne være et sentralt moment.

Skade på private interesser kan utgjøres ved at tiltaket hindrer enkeltpersoner muligheter for å drive friluftsliv og at tiltaket virker sjenerende i landskapet. Hensynet til miljøet synes imidlertid å utgjøre en begrenset del av de interesser som ivaretas av ”private interesser” i § 25.

## **5 Skader og ulemper for allmenne interesser**

### **5.1 Innledning**

I avveilingen etter § 25 må det videre undersøkes hvilke skader og ulemper tiltaket kan medføre for ”allmenne interesser”.

Som dette kapittelet vil vise er ”allmenne interesser” et vidt begrep som favner om mange ulike interesser. Det er klart at miljøinteresser utgjør en av disse.<sup>100</sup> Spørsmålet i dette kapittelet blir derfor ikke om miljøinteresser er relevante blant de allmenne interessene, men hvilken vekt miljøinteressene tillegges i forhold til de andre interesser som begrepet ivaretar.

I det følgende skal det først undersøkes om det finnes begrensninger i hvilke interesser begrepet ”allmenne interesser” omfatter og ivaretar.

Etter dette vil oppgaven gå inn på noen av disse konkrete interessene, av de mest sentrale er hensynet til tiltakets endringer i landskapet og virkingene på det biologiske mangfoldet.

Kapittelet inneholder også en drøftelse av helhetlige planer sin betydning for konsesjonsbehandlingen. Begrunnelsen for å se på dette er å plassere konsesjonsbehandling av enkeltsaker inn i den helhetlige vannforvaltningen av norske vassdrag.

Avslutningsvis foretas det en drøftelse der jeg vurderer om ”allmenne interesser” er et egnet begrep til å ivareta hensynet til miljøet.

### **5.2 Begrepet ”allmenne interesser”**

Det følger av en naturlig språklig forståelse av ”allmenne interesser” at interessene må være av betydning for allmenheten eller i alle fall for en større gruppe personer. Departementet uttaler at kretsen som begrepet henspeiler på må være av ”et visst omfang” og at det gjelder virkninger som har ”en viss samfunnsmessig interesse”.<sup>101</sup> ”Allmenne interesser” må altså avgrenses mot de rent individuelle interesser som gjelder for en avgrenset krets med personer da det er interesser som vil falle innenfor begrepet ”private interesser”.

Det følger av dette at det er en nedre grense, for de interesser som faller under ”allmenne interesser” i form av antallet av personer som innehar interessen som skadevirkningen rammer. Denne grensen antas å være sammenfallende med den øvre grense for ”private interesser” slik at disse to sammen representerer alle mindre eller større grupper sine interesser. Det synes

---

<sup>100</sup> Bugge 2009 s.35

<sup>101</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 51

ikke å være noen tilsvarende øvre grense som gjør at kretsen av de berørte kan bli for stor til at interessen kan kalles en ”allmenn interesse”.

Spørsmålet blir videre om det kan utledes konkrete holdepunkter for hvilke interesser begrepet omfatter. En naturlig forståelse av begrepet ”allmenne interesser” i § 25 gir få begrensninger i hvilke interesser det kan tenkes å omfatte.

Det følger av ordlyden i § 25 at det er de interesser ”som blir berørt” ved tiltaket det skal tas hensyn til. Hvilke allmenne interesser som berøres vil dermed variere etter de faktiske forhold i den konkrete sak. Det må likevel kunne utledes noen generelle retningslinjer for begrepets innhold. Det skal først undersøkes om noen slike retningslinjer kan utledes av rettspraksis.

Begrepet ”allmenne interesser” anvendes i flere sammenhenger innenfor lovgivningen.<sup>102</sup>

Tolkning av begrepet er gjort av Høyesterett ved flere anledninger. Dommene som benyttes til å utlede holdepunkt for innholdet av begrepet er hentet fra Høyesterett sin praksis på naturressursrettens område.

I dommen inntatt i Rt. 1979 s. 1179 uttalte retten seg om forståelsen av begrepet ”almene hensyn” i skogkonsesjonsloven av 1909 § 7 første ledd.<sup>103</sup> Innholdet av begrepet allmenne hensyn antas å ikke skille seg vesentlig fra begrepet allmenne interesser.<sup>104</sup>

Førstvoterende uttaler på s. 1181:

“Det er vanskelig å finne noen egentlig begrensning i uttrykket «almene hensyn», og under enhver omstendighet åpner dette uttrykk adgang til å ta i betraktning en lang rekke ulike hensyn av faglig og landbrukspolitisk art og til å tillempe anvendelsen etter skiftende samfunnsforhold og samfunnssyn.”

Retten la i denne saken en vid forståelse av begrepet til grunn, noe som er i samsvar med tolkningen av ordlyden som ble gjort ovenfor. Retten uttaler at presiseringer kan utledes av den rettslige sammenhengen og av faglige og politiske vurderingen på det relevante fagområde.

Retten peker også på at det skal legges til grunn en *dynamisk forståelse* av begrepets innhold ved at det vises til at de interesser som omfattes av begrepet vil endre seg med i samsvar med

---

<sup>102</sup> NOU 1994: 12 s. 120 sp. 2

<sup>103</sup> I saken tok retten stilling til om det var begått en saksbehandlingsfeil ved departementets lovanvendelse og skjønn i anvendelse av Skogkonsesjonsloven av 1909 § 7 første ledd. Bestemmelsen gjaldt offentlig adgang til å ikke gi tillatelse til å erverve skogeiendom dersom ”almene hensyn” taler imot det.

<sup>104</sup> Uttales bl.a av departementet i Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 49 og er i medhold med Høyesterett sin forståelse i Rt 1993 s.178 hvor retten anvender disse to begrepene om hverandre.

endringer i samfunnet. Samfunnets behov og samfunnets preferanser og verdier vil avgjøre hvilke interesser som er relevante og viktige som allmenne interesser.

Denne dynamiske tolkningen henger sammen med begrepets karakter som en rettslig standard.<sup>105</sup> At begrepet er en rettslig standard innebærer at det gir rettsanvenderen en viss frihet til å vurdere det enkelte tilfellet individuelt. Standarden fungerer som en målestokk eller en veiviser for vurderingen, slik at begrepet ivaretar de allmenn interesser som til enhver tid anses som viktige.<sup>106</sup>

Som eksempel kan det vises til proposisjonens redegjørelse for bestemmelser om allmenhetens rådighet i vassdrag. I omtalen av rettstilstanden ved den tidligere loven uttales det at ”Regler om ferdsel og fløting utgjør de viktigste begrensninger i grunneierens rett til å råde over vassdragene. Fløting er i dag nesten opphørt, og ferdselen er i mindre grad nødvendig for å dekke moderne transportbehov. Ferdsel i rekreasjonsøyemed og vannbaserte fritidsaktiviteter utgjør etter hvert de viktigste bruksformål for allmennheten.”

Som redegjørelsen vil vise må det også tas hensyn til andre brukerformål innenfor de allmenne interessene. Utviklingen forarbeidene påpeker her viser at tømmerfløting, som var en bruk av vassdraget som utbyggere av vannkraft tidligere måtte ta hensyn til, i dag ikke lenger er relevant. I stede vil de allmenne interessene ivareta nye bruksformål som har utviklet seg i takt med samfunnsutviklingen.

En tilsvarende utvikling kan det pekes på ved Høyesteretts uttalelser i Øyendommen.

Øyendommen inntatt i Rt. 1993 s. 278 uttaler Høyesterett seg om forståelsen av begrepet ”allmenne interesser” i vassdragslovens § 105 (slik den lød før lovendringen i 1992), på dommen side 284:<sup>107</sup>

”Når en lovbestemmelse henviser til allmenne interesser, må dette forstås som det som til enhver tid anses som allmenne interesser, med mindre det av sammenhengen, lovens forarbeider eller på annet grunnlag kan utledes en begrensning. Vassdragslovens forarbeider gir ikke grunnlag for noen innskrenkende lovtolkning. Forarbeidene kan tvert imot synes å tyde på at det tas sikte på å beskytte enhver samfunnsinteresse av noen betydning jf. Vassdragslovkommisjonens innstilling s. 12. At uttrykket ’almene hensyn’ ut fra dagens situasjon og rettsoppfatning må forstås slik at det også omfatter naturvern hensyn, må være helt klart.”

---

<sup>105</sup> Ot.prp. nr.39 (1998-1999) s. 51

<sup>106</sup> Knoph 1939 s. 5

<sup>107</sup> I bestemmelsen dommen omhandler er allmenne interesser relevante for å avgjøre om konsesjonsplikt foreligger. Begrepets innhold antas å være tilsvarende for konsesjonsinnvilgelse.



Høyesterett anvendte her “allmenne interesser” som en dynamisk rettslig norm. For at de “allmenne interesser” som loven viste til ikke skulle finne sitt rettslige innhold i tiden, måtte det fremkomme begrensninger i sentrale rettskilder tilknyttet loven. At dommen ble avsagt i 1993, og at Høyesterett allerede da fant at naturvern hensyn klart var relevant for de ”allmenne hensyn” ordlyden vernet om, taler klart i retning at hensynet til naturvern er en sentral del av de hensyn som i dag omfattes av ”allmenne interesser” i vannressursloven § 25.

At naturverninteresser er en allmenn interesse underbygges også av forarbeidene til vannressursloven. I proposisjonen fremheves begrepet allmenne interesser sin viktige rolle ved å løfte frem ideelle og ikke-økonomiske interesser.<sup>108</sup> Begrepet skal altså ivareta de verdier som tillegges vassdragene utover vassdragenes økonomiske verdi.

Forarbeidene uttaler at forståelsen av begrepet i dag også ivaretar hensynet til vassdragets egenverdi.<sup>109</sup> Vassdragets egenverdi har en side til menneskers verdsettelse av uberørt natur og vassdraget som en latent ressurs, men i hovedsak er denne verdien ikke tilknyttet samfunnets nytte gjennom bruk av vassdrag. Vassdragets egenverdi knytter seg hovedsakelig til verdien av uberørt eller uendret natur og de arter som lever i vassdraget.

”Allmenne interesser” inkluderer hensyn til andre aktuelle bruksformål. Dette kommer blant annet frem ved forarbeidenes henvisning til effektiv ressursutnyttelse og ved at det uttales at forståelsen av begrepet vil inkludere ”fremtidig utnyttning som er påregnelig”.<sup>110</sup>

Forarbeidene uttaler at begrepet vil omfatte hensynet til en effektiv ressursutnyttelse.<sup>111</sup> Det er et begrep som hovedsakelig anvendes i samfunnsøkonomien. Betydningen av begrepet i økonomisk forstand beskrives slik:

“Effektiv ressursutnyttning innebærer at vi får maksimalt ut av arbeidskraft, kapital, energi og andre fysiske produksjonsfaktorer som er tilgjengelige i økonomien; og at det vi produserer, ikke kunne ha vært fremstilt med lavere ressursforbruk.”<sup>112</sup>

Forståelsen av begrepet vil da i denne sammenhengen bli om tiltaket hindrer eller skader en alternativ utnyttelse av vassdraget som ville medført en bedre ressursutnyttelse av vassdraget.

---

<sup>108</sup> Fremheves i Innst.O.nr.101 (1999-2000) under ”Allmenne interesser/omsynet til effektivitet” og Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 51

<sup>109</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 51

<sup>110</sup> ibid

<sup>111</sup> ibid

<sup>112</sup> NOU 1994: 12 Vedlegg IV s. 494 sp. 2. Definisjoenen kan variere noe ulike steder, jeg valgte å anvende denne da den er hentet fra en redegjørelse for samfunnsøkonomisk analyse i anvendelse av vannressursloven.

Det synes å være noen uoverensstemmelser i forarbeidene om hvilke argument som utgjør innholdet av effektiv ressursutnyttelse. Departementet uttaler at "hensynet til en effektiv ressursutnyttelse bør tilsi at konsesjonsplikten kan utløses dersom iverksetting f.eks av et mini- eller mikrovannkraftverk kan komme i konflikt med en mer optimal utnyttelse av vannkraften"<sup>113</sup>

Utsagnet tas opp av komiteen, de kommenterer at optimal kraftproduksjon kun et alternativt eksempel på effektiv ressursutnyttelse. Komiteen uttaler at lokal ressursbruk og ressurskontroll er også et argument som fremmer effektivitet. Tillatelse til å bygge til mini- og mikrovannkraftverk fremmer disse lokale interessene.<sup>114</sup>

Jeg er enig med komiteens utsagn om at kraftbransjen ikke har fortrinnsrett i tolkningen av begrepet effektiv ressursutnyttelse. Men slik jeg forstår begrepet vil det ikke omfatte hensynet til for eksempel å fremme lokale interesser. Å tilrettelegge for lokalt næringsliv og små kraftverk som kommer lokale til gode vil være effektivt der det faktisk er den mest hensiktsmessige bruken av vassdraget. Etter min forståelse innebærer utsagnet fra komiteen at de ønsker at lokale interesser skal vektlegges sterkere i møtet med hensynet til effektiv ressursbruk.

I begge dommene som er omtalt ovenfor synes rettens uttalelser lagt på å utlede innholdet av "allmenne interesser" etter hva som er samfunnets interesser. Også i forarbeidene vises det til at "begrepet henviser til virkninger som har en viss samfunnsmessig interesse."<sup>115</sup>

Det reiser et spørsmål om det er en forutsetning for allmenne interesser at den har allmenn tilslutning i samfunnet, eller er det tilstrekkelig at det er viktige hensyn for noen. I tilknytning til dette er også et spørsmål i hvilken grad begrepet åpner for å ivareta hensyn som samfunnet lett kan bagatellisere eller overse.

Både Høyesterett og forarbeidenes henvisning til samfunnets interesser som en rettesnor for hva som oppfattes som en allmenn interesse, synes å være avgjørende for begrepets innhold. Allmenne interesser skal ivareta samfunnets behov og samsvare med samfunnets prioriteringer og verdier. Dette er, slik jeg ser det, både styrken og svakheten med begrepet "allmenne interesser". Det er en styrke fordi innholdet av begrepet holdes aktuelt og ivaretar det som til enhver tid er viktige hensyn. Svakheten er at begrepet i liten grad vil ivareta verdier samfunnet ikke prioriterer, for eksempel vil da naturens egenverdi ikke lenge være relevant om samfunnet ikke lenger anerkjenner denne verdien. Jeg vil komme tilbake til dette i oppsummeringen, der det vil problematiseres om "allmenne interesser" som er egnet til å ivareta naturens interesser.

Av dette kan det konkluderes at det er tilnærmet ingen begrensninger i hvilke interesser som faller under "allmenne interesser". Det eneste sikre er at individers interesser, og de interesser som kun tilskrives en begrenset krets av personer kan utelukkes. Det er klar at naturvern og hensynet til miljøet, både for menneskers bruk av den og annerkjennelse av naturens verdi i

---

<sup>113</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 104

<sup>114</sup> Innst.O.nr 101 (1999-2000) under "Allmenne interesser/omsynet til effektivitet". Uttalelsen knytter seg til allmenne interesser i § 8, jeg legger til grunn at forståelsen av begrepet i § 25 er tilsvarende.

<sup>115</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 51

seg selv, inkluderes i begrepet. Men det er også klart at begrepet i stor utstrekning skal legge til rette for samfunnets behov for bruk av vassdragene.

### **5.3 Tiltaket virkning på konkrete interesser innenfor de ”allmenne interesser”**

I det følgende vil jeg se på noen konkrete interesser blant de allmenne interessene som kan påføres skadevirkning ved etablering av småkraft.

De konkrete interessene er hentet ut fra forarbeidene, retningslinjer fra departementet og konsesjonspraksis. Det er ikke en komplett liste over aktuelle interesser, men tar opp en del av de konflikter som Olje- og energidepartementet har samlet i sine retningslinjer fordi det er konflikter som ofte har meldt seg ved utbygging av små vannkraftverk.<sup>116</sup>

Det skal særlig ses på interesser som ivaretar miljøet for å utlede noe om hvilken vekt hensynet til miljøet har som allmenn interesse.

#### **5.3.1 Lokale interesser**

Det følger av grensen til de private interesser i form til kretsen som rammes, at lokalsamfunnets interesser er en stor nok gruppe personer til at disse vil falle innenfor ”allmenne interesser.”

Dette støttes av Backer som uttaler at interessegruppen ”allmenne interesser” nok i utgangspunktet rommer typisk nasjonale og regionale hensyn, men at det er ikke grunn til å avgrense mot mer lokale interesser.<sup>117</sup>

Redegjørelsen for fordeler ved tiltaket, i oppgavens kapittel 2, viste at lokal ressurskontroll og utbygging av lokalt næringsliv var viktige *fordeler* for avveilingen i § 25. I forlengelsen av dette er det naturlig at lokale interesser som påføres skadevirkninger av tiltaket bør tillegges tilsvarende vekt.

I begrunnelsen for avslag på søknad om å bygge Torske vannkraftverk gikk det lokale kommunestyret imot at konsesjon skulle innvilges. Kommunestyret begrunnet sitt standpunkt med hensynet til landskapsbildet, reiseliv og trivsel for kommunens egne innbyggere. NVE kom-

---

<sup>116</sup> OEDs retningslinjer for små vannkraftverk, s. 10 flg. Retningslinjene redegjør for konflikter som særlig har meldt seg ved utbygging av små vannkraftverk, og hvordan disse bør håndteres ved utarbeidelse av planer og i konsesjonsbehandlingen av enkeltsaker.

<sup>117</sup> Backer 1987 s. 13

menterer at ”Når kommunestyret nå er imot en søknad om Torske vannkraftverk, oppfatter NVE dette som at Skorga og Fossa er elver som har en særlig verdi for lokalsamfunnet.”<sup>118</sup>

I saken var det også arrangert en underskriftskampanje. NVE bemerket at denne underskriftskampanjen viste at det var et sterkt engasjement mot utbyggingen. I begrunnelsen uttales det at ”Initiativtakerne har sendt oss en liste på 800 underskrifter, hvor mer enn 500 er fra personer med adresse i Sunndal kommune. I en kommune med vel 7000 innbyggere vurderer NVE den lokale motstanden således å være stor.”

Motstanden underskriftskampanjen gav uttrykk for synes å tillegges særlig betydning fordi de fleste av underskriftene kom fra innbyggere i kommunen.

Den lokale motstanden viser her til sentrale allmenne interesser som konkurrerende næringsinteresser ved reiseliv og forringelse av landskapet. I tillegg synes NVE her å legge vekt på den lokale motstanden *i seg selv*, både slik det kommer til uttrykk av kommunestyrets beslutning og av underskriftskampanjen.

Utbyggingen kan medføre økt risiko for samfunnet, et typisk eksempel er der utbyggingen kan medføre økt risiko for ras. Forarbeidene fremhever at ulemper av beredskapsmessig art vil være relevant i vurderingen.<sup>119</sup>

Søknad om konsesjon for Øyelva vannkraftverk ble avslått blant annet fordi det ikke kunne avvises at anleggsarbeidet ville utløse skred som kunne medføre svært store skader. I avslaget uttaler NVE at det legges stor vekt på dette forholdet i den konkrete vurderingen i saken.<sup>120</sup>

### 5.3.2 Landskap og friluftsliv

Elver, fosser og vann er sentrale landskapselementer som i mange områder har stor betydning for landskapets karakter og opplevelsesverdi. Små vannkraftverk med tilhørende infrastruktur medfører inngrep i vassdragsnaturen, som gjør at landskapet får et endret preg slik at opplevelsesverdien reduseres.<sup>121</sup>

Vassdrag er også viktig for naturopplevelser og friluftsliv.<sup>122</sup> Utbygging av småkraft kan ha virkning for folks etablerte bruk av vassdraget til friluftsliv, rekreasjon eller hobby-aktiviteter. Etablering av små vannkraftverk kan hindre utøvelse av friluftsliv, for eksempel ved at lokale

---

<sup>118</sup> Bakgrunn for vedtak om konsesjon til utbygging av Torske vannkraftverk. NVE ref. 200904040 s. 15

<sup>119</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 323

<sup>120</sup> Bakgrunn for vedtak om avslag på konsesjon for Øyelva vannkraftverk. NVE ref. 200900558-36

<sup>121</sup> OEDs retningslinjer for små vannkraftverk s. 10

<sup>122</sup> ibid s. 28

badeplasser blir berørt. De fleste konflikter er imidlertid knyttet til at landskapets naturlige skjønnhet brytes slik at opplevelsesverdien ved friluftsliv reduseres.<sup>123</sup>

Å tilrettelegge for friluftsliv og vakre naturopplevelser er viktige muligheter og aktiviteter som representerer en samfunnsmessig interesse. Det har en side mot folkehelsen, da tur i skog og mark er bra både for vår fysiske og mentale helse. I Norge må en også kunne si at det er ivaretagelse av vår nasjonale identitet og kulturarv at det tilrettelegges for naturopplevelser.

Tiltakets inngrep i landskapet kan også ha betydning for andre næringsinteresser. Naturen representerer en av hovedattraksjonene både for utenlandske turister og nordmenn på ferie i Norge.<sup>124</sup> Særlig der det etableres flere små vannkraftverk i et område vil dette kunne redusere inntektene for reiselivsaktører, fordi det forstyrrer naturopplevelsen som er grunnlaget for næringen.<sup>125</sup>

Vassdrag har alltid vært viktig for bosetning og ferdsel. Mange av landets kulturminner og kulturmiljøer er derfor lokalisert i nærheten av vassdrag.<sup>126</sup>

Det skal derfor utvises varsomhet med inngrep i områder med kulturminner. Tiltak som kan skade fredede kulturminner må godkjennes av kulturmyndighetene.<sup>127</sup>

I avslag på konsesjon til Torske kraftverk påberoper hensynet til landskapet av flere av høringspartene. NVE uttaler at "NVE mener høringsrunden har avdekket at denne søknaden berører vassdrag som har særlig stor betydning som landskapselementer, og er viktige bidrag til landskapsopplevelsen i Sunndal." Dette fremstår som et sentralt hensyn for avslaget på konsesjonen.<sup>128</sup>

Tiltakets endringer i landskapet kan altså utgjøre en skade på natur i seg selv, og kan videre skade bruk av naturen til friluftsliv og som turistattraksjon.

---

<sup>123</sup> ibid s. 11

<sup>124</sup> ibid s. 30

<sup>125</sup> ibid s. 30

<sup>126</sup> Definisjonen av "kulturminner" og "kulturmiljøer" følger av kulturminneloven § 2 første og andre ledd. "Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng"

<sup>127</sup> OEDs retningslinjer for små vannkraftverk s. 28

<sup>128</sup> Bakgrunn for vedtak om konsesjon til utbygging Torske vannkraftverk. NVE ref. 200904040-38 s. 16

### 5.3.3 Fisk og fiske

Fisken vil for det første måtte tas hensyn til som del av det biologiske mangfoldet. Fiske er også en viktig fritidsaktivitet og i noen tilfeller utgjør fiske en næring. Små vannkraftverk kan endre vassdraget slik at dette påvirker fiskens reproduksjon, oppvekst og næringssøk.<sup>129</sup>

Den største konflikten melder seg for elver med anadrom fisk der gyte og oppvekst-vilkårene for fisken forringes av tiltaket.<sup>130</sup> Norge har et spesielt ansvar for å ivareta levedyktig bestand av atlantisk laks, og det medfører en særlig plikt til å ta hensyn til bestanden av villaks i vurderingen av konsesjon for tiltak i vassdrag.<sup>131</sup>

Det følger av St.prp.nr 32 (2006-2007) ”Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder” at vassdragsregulering ikke kan gjennomføres når det fører til ”endring av naturlig vannføring, vanntemperatur, vannkvalitet eller vandringsforhold på lakseførende strekning som er av nevneverdig negative betydning for laksen.”<sup>132</sup>

I nasjonale laksevassdrag vil det derfor være en særskilt terskel for å tillate tiltak som kan skade villaksen.<sup>133</sup>

Avslag på konsesjon for Elvaen vannkraftverk gjøres utlukkende på grunn av tiltakets virkning på villaksen. I begrunnelsen uttales det at ”NVE avslår søknaden om bygging av Elvaen vannkraftverk uten ytterligere saksbehandling. Det planlagte vannkraftverket vil komme i konflikt med vassdragets verdi som nasjonalt laksevassdrag. Tiltaket vil føre til betydelige endringer av naturlig vannføring og vandringsforhold som er av negativ betydning for laksebestanden i et nasjonalt laksevassdrag og kan dermed ikke gjennomføres.”<sup>134</sup>

NVEs drøftelse i begrunnelsen for avslaget viser at det ikke er tilstrekkelig for å avslå konsesjon at utbygging skal foretas i et laksevassdrag. Det må vises at det er sannsynlig at tiltaket vil medføre skadevirkninger på fiskebestanden i vassdraget.

---

<sup>129</sup> ibid s. 24

<sup>130</sup> Anadrom fisk er ferskvannsfisk som regelmessig vandrer til havet på næringssøk og tilbake til ferskvann for gyting, som for eksempel laks. <https://snl.no/anadrom> (20.11.2014)

<sup>131</sup> OEDs retningslinjer for små vannkraftverk s. 24

<sup>132</sup> St.prp.nr 32 (2006-2007) av tabell 6.1 på s. 73

<sup>133</sup> OEDs retningslinjer s. 26

<sup>134</sup> NVEs vedtak om avslag på konsesjon til Elvaen vannkraftverk. NVE ref. 200709547 s. 5

## 5.4 Biologisk mangfold

Norge har som mål å stanse tapet i biologisk mangfold innen 2010.<sup>135</sup> I tråd med vannressurslovens formål i lovens § 1 som fastsetter at loven skal sikre en samfunnsmessig forvaltning, vil sikring av det biologiske mangfoldet være et sentralt hensyn.<sup>136</sup> Forarbeidene presiserer at i forvaltningen av norske vassdrag skal ”vern og opprettholdelse av naturlige prosesser og biologisk mangfold knyttet til vassdragene” være hensyn som ivaretas.<sup>137</sup>

Biologisk mangfold defineres som “variasjonen hos levende organismer av alt opphav, herunder bl.a. terrestriske, marine eller andre akvatiske økosystemer og de økologiske komplekser som de er en del av; dette omfatter mangfold innenfor artene, på artsnivå og på økosystemnivå”.<sup>138</sup>

Identifisering av det biologiske mangfoldet i Norge samles i håndbøker som utarbeides av direktoratet for naturforvaltning (heretter DN). DNs håndbok 13-2007 beskriver 56 naturtyper som er antatt å være spesielt viktig i det biologiske mangfoldet.

Små vannkraftverk som etableres i konsentrerte fallstrekninger kommer hovedsakelig i konflikt med fossesprøytoner og bekkekløft.<sup>139</sup> Disse naturtypene er leveområde for ulike vegetasjonstyper som inkluderer flere rødlistearter blant annet ulike typer arter av mose og lav.<sup>140</sup>

Tiltak som kommer i konflikt med arter som er kritisk- eller sterkt truet, eller for naturtyper som Norge har et særskilt internasjonalt ansvar for å bevare, kan ikke regne med å få konsekisjon. For tiltak som kommer i konflikt med biologisk mangfold som oppfattes å være av stor eller middels verdi åpnes det for muligheten for avhjelpende tiltak, men disse må også antas å spille inn i konsesjonsvurderingen.<sup>141</sup>

Hensynet til artsmangfoldet kommer tydelig frem gjennom konsesjonspraksis. Alle vedtak inneholder en oversikt som tar utgangspunkt i miljødirektoratets håndbok om truede arter (DNs håndbok 13) og det redegjøres for naturtypene som finnes i området og arter som lever der. Det gjøres også alltid en undersøkelse av vassdragets betydning for anadrom fisk, som benytter vassdraget til gyteplass.

---

<sup>135</sup> St. meld.nr.26 (2006-2007)

<sup>136</sup> Uttales også i Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 321

<sup>137</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 321

<sup>138</sup> Denne definisjonen følger av Konvensjonen om biologisk mangfold. Gjengitt i NOU 2004: 28 s. 159

<sup>139</sup> OEDs retningslinjer for små vannkraftverk, s. 18

<sup>140</sup> Norsk rødliste for arter er en oversikt over arter som er vurdert å ha en risiko for å dø ut fra Norge. Definisjon hentet fra <http://www.artsdatabanken.no> (21.11.2014)

<sup>141</sup> OEDs retningslinjer for små vannkraftverk s. 21

Vektlegging av truede arter er en sentral del av begrunnelsen for avslag på konsesjon til Øyelva vannkraftverk. Der uttales det at ”etter NVEs oppfatning vil det heller ikke være mulig å avbøte de negative virkningene skogshogst vil medføre for de rødlistede lavartene gullprikklav og gubbeskjegg.” I begrunnelsen for vedtaket er også hensynet til tiltakets virkning på vandrende fisk omtalt: ”En ev. utbygging vil medføre arealinngrep innenfor anadrom strekning i et nasjonalt laksevassdrag. Utbyggingsplanene vil derfor etter vårt syn være i konflikt med beskyttelsesregimet som gjelder for nasjonale laksevassdrag og følgelig også OEDs «retningslinjer for små vannkraftverk» (2007).”<sup>142</sup>

#### 5.4.1.1 *Naturmangfoldloven*

Det følger av naturmangfoldlovens § 7 at prinsippene angitt i §§ 8-12 ”skal legges til grunn utøving av offentlig myndighet” og at denne vurderingen må fremgå av beslutningen.

Naturmangfoldloven supplerer således øvrige regelverk som treffer beslutninger som berører naturmangfoldet. I Rt 1993 s. 278 uttalte Høyesterett at loven ikke alene skulle ivareta naturverninteressene, men bidra til å vise viktigheten av å vektlegge dette i myndighetsutøvelse også etter andre lover.<sup>143</sup> Førstvoterende uttalte på side 284

“Den omstendighet at det er gitt en egen lov om naturvern, og at vi nå har særskilte naturvernmyndigheter, taler ikke mot å legge vekt på naturvern hensyn ved håndhevelse av andre lover som gir vedkommende myndighet en alminnelig adgang til å legge vekt på allmenne hensyn. Tvert imot viser naturvernloven hvilken vekt som må legges på naturvern og gjør det klart at naturvern nettopp er et vesentlig allment hensyn.”

Naturmangfoldloven har altså, ifølge Høyesterett, styrket miljøhensynenes betydning blant de allmenne hensyn.

For vedtak om konsesjon for små kraftverk vil naturmangfoldlovens §§ 8-10 være av særlig betydning.

Naturmangfoldlovens § 8 pålegger myndighetene å bygge på vitenskapelig kunnskap om effekten av påvirkningen en beslutning som rammer naturmangfoldet og § 9 slår fast at vurderingen skal gjøres ut fra et føre-var prinsipp. Disse bestemmelsene gir dermed klare krav til kunnskapsgrunnlaget for avgjørelsen og en plikt til å utvise særlig varsomhet i mangel på sikker viten om tiltakets virkninger på miljøet.

---

<sup>142</sup> Bakgrunn for vedtak om avslag på konsesjon for Øyelva vannkraftverk. NVE ref. 200900558-36, s.2

<sup>143</sup> Øyedommen som er omtalt ovenfor.



§ 10 slår fast at det er den samlede belastningen på økosystemer som skal vurderes. Det er altså ikke tilstrekkelig å se hen til de virkninger kun fra det omsøkte tiltaket, det må også regnes med virkninger fra andre kilder. § 10 supplerer hensynet til sumvirkningene som følger av vannressursloven § 25.<sup>144</sup>

Naturmangfoldlovens regler gir et sentralt bidrag til ivaretagelsen av miljøet, da den i tillegg til å kreve at myndighetene utviser forsiktighet og tar hensyn til miljøet, i § 7 pålegger den ansvarlige myndighet å *vise* at disse prinsippene er ivarettatt.

## 5.5 Helhetlige planer for vassdragsforvaltningen

Det vide innholdet av begrepet ”allmenne interesser” viser at samfunnet har behov for vannressursene til flere ulike formål.<sup>145</sup> Det kan være utfordrende å se hen til hvordan de ulike behov best kan ivaretas, gjennom enkeltbehandling av saker i konsesjonssystemet.

Behovet for å se landets vassdragsforvaltning i et helhetlig perspektiv var begrunnelsen for at det ble utarbeidet nasjonale planer for denne forvaltningen. For den helhetlige vannforvaltningen er det hovedsakelig to planverk som er sentrale; Verneplan for vassdrag<sup>146</sup> og Samla plan for vassdrag.<sup>147</sup>

Vurderingen av hvilke vassdrag som unntas fra vannkraftutbygging er hovedsakelig basert på miljøhensyn. Planen har særlig betydning da de viser at konsesjon etter vannressursloven ikke er den eneste vurderingen som ivaretar miljøet mot kraftutbyggings-interessene.

I det følgende skal jeg se på hvordan disse planene er utarbeidet og fungerer og hvilken betydning de har i den enkelte sak.

Begge planene er vedtatt av Stortinget i plenum, men er uten hjemmel i lov. Planenes rettslige status innebærer en instruks for forvaltningens utøvelse av konsesjonsmyndighet.<sup>148</sup>

Verneplan for vassdrag ble først vedtatt av Stortinget i 1973 og den siste oppdatering er fra 2009.<sup>149</sup> Verneplanen som består av 388 objekter og omfatter ulike vassdrag som til sammen

---

<sup>144</sup> NOU 1994: 12 s. 176 sp. 2

<sup>145</sup> Dette fremkommer blant annet i kommentaren til lovens formålsbestemmelse, der det redegjøres for hvilke hensyn som anses å falle inn under begrepet ”samfunnsmessig”, i Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 321

<sup>146</sup> Stortinget vedtok Verneplan for vassdrag i 1973, 1980, 1986, 1993, 2005 og 2009. (Verneplan I, II, III, IV, supplerings og avsluttende supplerings). Siste supplerings fremkommer av St.prp.nr.75 (2003-2004) ”Supplerings av Verneplan for vassdrag”

<sup>147</sup> Planen følger av St. meld. nr. 60 (1991-92)

<sup>148</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-199) s. 141

skal utgjøre et representativt utsnitt av Norges vassdragsnatur. Hensikten med verneplanen er å sikre at helhetlige nedbørfelt fra fjell til fjord med sin særegne dynamikk og variasjon ver-nes mot utbygging. Vernet gjelder først og fremst mot kraftutbygging, men verneverdiene skal også ta hensyn til ved andre inngrep.<sup>150</sup>

For kraftutbygging i verna vassdrag gjelder det særregler som vannressursloven §§ 34-35. Hovedregelen følger av § 34 første ledd som lyder:

”Ingen må foreta kraftutbygging i strid med Stortingets vedtak om vern av vassdrag.”

Utgangspunktet er altså ikke adgang til å etablere småkraft i de vassdrag som er inntatt i verneplanen. Ifølge § 34 andre ledd kan plan om kraftutbygging i vernet vassdrag meldes til vassdragsmyndigheten for vurdering. Det følger av dette at forbudet etter § 34 første ledd, ikke er absolutt.

Samla plan for vassdrag skal fungere som en nasjonal rammeplan for forvaltning av landets vassdrag.<sup>151</sup> I Samla plan har Stortinget gitt en prioritetsrekkefølge for hvilke vannkraftprosjekter som skal konsesjons-behandles først. Samfunnsøkonomisk analyse og vurderinger av konfliktnivået er lagt til grunn for prioriteringene. Hensikten med inndelingen er å legge til rette for at utbygging først skjer i de vassdragene der dette er rimeligst og konfliktgraden i forhold til andre brukerinteresser er lav.<sup>152</sup>

Kriteriene som legges til grunn for hvilke vassdrag som prioriteres til vannkraftutbygging i samla plan er i stor grad sammenfallende med innholdet av allmenne interesser i § 25.<sup>153</sup> Dette medfører at søknad om konsesjon til utbygging av småkraft, skjer i vassdrag der det er gjort en forhåndsvurdering av konflikter med de allmenne interesser, og vurderingen foretas da en gang til, for det konkrete tiltak, i konsesjonsbehandlingen.

Både for verneplan og samla plan er det klart at de vil ha avgjørende betydning for enkeltsøk-nader om nye vannkraftprosjekter da planene uten videre skal legges til grunn for en utsettelse eller avslag på en søknad som gjelder utnytting av et vassdrag som inngår i planleggingen.<sup>154</sup> Kartlegging av vannkraftpotensialet i Samla Plan gir tiltakshaver og myndigheter klare signa-ler om hvilken utnytting som er aktuell.<sup>155</sup>

---

<sup>149</sup> St.prp.nr.75 (2003-2004)

<sup>150</sup> NVE sin nettsider om Verneplan for vassdrag: <http://www.nve.no/no/Vann-og-vassdrag/verneplan/> (18.11.14)

<sup>151</sup> NVE sine nettsider om Samla plan for vassdrag: <http://www.nve.no/no/Energi/Fornybar-energi/Vannkraft/Samlet-plan-for-vassdrag/> (18.11.14)

<sup>152</sup> NOU 1998: 11 Energi og kraftbalansen mot 2020, s. 194

<sup>153</sup> Dette støttes av Backer, Backer 1987 s. 11

<sup>154</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-199) s. 142, Backer 1987 s.37

<sup>155</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-199) s. 143

Samla plan sin betydning for konsesjonstildeling er regulert av vannressursloven § 22. Det følger av § 22 første ledd at i vassdrag der det er iverksatt samlet planlegging for bruk eller vern, vil utgjøre grunnlag for å utsette eller å avslå en søknad om konsesjon. Det følger av bestemmelsens andre ledd at der søknaden gjelder et tiltak i vassdrag som allerede er inntatt i en av planene kan konsesjonen avslås uten videre.

## 5.6 Oppsummering

Det følger av denne redegjørelsen at det er tilnærmet ingen begrensninger i hvilke interesser som er relevante "allmenne interesser" i § 25.

Innholdet er av dynamisk karakter og vil endre seg i takt med samfunnsutviklingen. Forutsetningen for at interessens relevans og vekt vil hovedsakelig avhenge av samfunnets behov og preferanser. I dag synes miljøinteresser å ha sterk vekt i møte med utbyggingsinteressene i småkraftsaker. Dette er til dels sikret gjennom Høyesterett sin tolkning av begrepet i Øyedommen der det slås fast at naturverninteresser er en sentral del av "allmenne interesser".<sup>156</sup> Det er også forankret i forarbeidene henvisning til at allmenne interesser inkluderer naturens egenverdi og at begrepet ivaretar ikke-økonomiske verdier.

De kilder der miljøhensynene er mest fremtredende er imidlertid retningslinjene fra OED og i forvaltningspraksis, som viser omfattende redegjørelse av forholdet til landskapet og påvirkningen på det biologiske mangfoldet som utbyggingen kan være til skade for.

At ikke hensynet til miljøet er klarere fastsatt i loven og forarbeidene innebærer at naturmangfoldloven sine bestemmelser er et viktig bidrag for ivaretagelsen av miljøhensynene i avveien etter § 25.

Tilsvarende er det viktig for den helhetlige forvaltning og for miljøet at enkelte vassdrag, ved de nasjonale planene verneplan og samla plan, som utgangspunkt er unntatt fra utbygging av vannkraft.

### 5.6.1.1 *Hvor egnet er "allmenne interesser" til å ivareta vassdraget egenverdi*

Slik jeg leser forarbeidene vil de relevante interesser som det vises til kunne deles opp i to grupper. Den første gruppen er interesser som skal tilrettelegge for bruk av vassdraget til nytte

---

<sup>156</sup> Inntatt i Rt. 1993 s. 278 som er omtalt ovenfor

for samfunnet. Denne gruppen utledes av henvisningen til samfunnets interesser, effektiv ressursutnyttelse og bemerkningene om at det må tas hensyn til fremtidig bruk.<sup>157</sup>

Den andre gruppen er de interesser som skal ivareta hensynet til ikke-bruk. Det omfatter den verdien vassdraget har i seg selv, og den verdien som ligger i at vassdraget bevares som uberørt natur, ikke som en kilde til ressurser.

En innsigelse mot å bruke begrepet ”allmenne interesser” fremkommer av høringsinstansenes innsigelse mot valg av terminologi. Et mindretall i utvalget ønsket å bruke terminologien ”vassdragets naturlige funksjon eller aktuell tilknytning” fremfor ”allmenne og private interesser som blir berørt”.

Flere av høringsinstansene påpekte at ”allmenne og private interesser” var orientert mot menneskers bruk av vassdraget og i liten grad fremmet viktigheten av bevaringen av det biologiske mangfoldet og hensynet til bærekraftig utvikling.<sup>158</sup> Departementet mente imidlertid at ”allmenne interesser” i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til vassdraget egenverdi, herunder må det regnes med at departementet inkluderer hensynet til biologisk mangfold og bærekraftig utvikling.<sup>159</sup>

Et sentralt problemet med begrepet ”allmenne interesser” er at det i utgangspunktet ivaretar *bruk* av vassdraget, og at det derfor er egnet til å overkjøre de interesser som taler for ikke-bruk. Dette kan medføre at selve begrepet ”allmenne interesser” gir et dårligere vern av naturens egne interesser, som bevaringen av biologisk mangfold.

Det følger av forarbeidene at forståelsen av ”allmenne interesser” i § 25 omfatter naturens egenverdi. Denne kritikken vil derfor hovedsakelig angripe begrepet i seg selv, da jeg oppfatter at ”allmenne interesser” i utgangspunktet ikke er et begrep som ivaretar miljøhensynene i sterk grad. Hovedsakelig knytter denne kritikken seg til at ”allmenne interesser” hovedsakelig skal ivareta samfunnets interesser. Noe som innebærer at der samfunnet ønsker å prioritere utbygging og bruk av vassdragene representerer ”allmenne interesser” en svak rettslig skranke for å ivareta naturens egeninteresse.

En tilsvarende problematisering gjøres av Anne Bahr Christophersen i boken ”På vei mot en grønn rett?”<sup>160</sup> I sin redegjørelse peker Christophersen på det problem som jeg også oppfatter. Jeg vil derfor bruke tid på hennes redegjørelse.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 51

<sup>158</sup> *ibid* s. 50

<sup>159</sup> *ibid* s. 51

<sup>160</sup> Christophersen 1997 s. 107 flg

<sup>161</sup> Min redegjørelse tar ikke med alle argumentene hun bruker.

I sin drøftelse av problemstillinger knyttet til å betrakte miljø som en ”allmenn interesse” gjør hun en sondering mellom de allmenne interesser som ivaretar velferdsgoder og de som ivaretar naturgoder.<sup>162</sup> Velferdsgoder er verdier skapt av mennesker selv, og inkluderer for eksempel energiforsyning. Naturgodene er ikke skapt av mennesker, men er skapt av og i naturen uten menneskelig innblanding.

Argumentasjonen går ut på at retten er mindre egnet til å ivareta naturgodene fordi miljøbeskyttelse faller utenfor og til og med kommer i konflikt med ideer og ideologier som er grunnleggende for rettsstaten, henholdsvis grunnlovsideene, den liberale rettsstat og velferdsideologien.<sup>163</sup>

Det sentrale spørsmål er om retten skal ivareta menneskers interesser i miljøet eller miljøets egne interesser. Hun uttaler at å ivareta miljøet gjennom ”allmenne interesser” vil være mindre egnet til å ivareta miljøet i dets egen interesse, fordi det i hovedsak ivaretar hensynet til menneskers bruk av naturen i egen interesse.<sup>164</sup>

Dette samsvarer med min forståelse av begrepet; ”allmenne interesser” tar hovedsakelig hensyn til menneskers bruk av vannressursene og er derfor ikke noen sterk rettslig skranke for å ivareta miljøet ovenfor de behov som menneskene til enhver tid måtte ha.

Spørsmålet jeg tidligere i kapittelet, om interessen måtte ha allmenn tilslutning for at det skulle være en allmenn interesse, og i hvilken grad begrepet ivaretar hensyn allmenheten kan bagatellisere eller overse, besvares i noen grad av denne argumentasjonen. Allmenne interesser er som begrep i tråd med dette lite egnet til å ivareta miljøet der dette ikke er i samsvar med allmenhetens ønsker og samfunnets behov.

---

<sup>162</sup> Christophersen 1997 s. 109

<sup>163</sup> *ibid* s. 110

<sup>164</sup> *ibid* s. 112

## 6 Avslutning

Oppgaven har redegjort for kriteriene for konsesjon ved etablering av små vannkraftverk som følger av vannressursloven § 25. Oppgaven har sett på hvilke kriterier som må være oppfylt for at konsesjon innvilges og redegjort for hvilke interesser som er de relevante og avgjørende i avveiingen etter § 25. Det er særlig undersøkt i hvilken grad miljøhensyn ivaretas.

Oppgaven har vist at avveiingen etter § 25 gir vid adgang til utøvelse av skjønn. Denne vide skjønnsadgangen er imidlertid begrenset av lovens ordlyd som angir et minstekrav om fordelsovervekt for å innvilge konsesjon. Dette minstekravet suppleres av vannforskriften og EUs vanndirektiv, som medfører at det kreves vesentlig fordelsovervekt av tiltakets nyttevirkinger for samfunnet, dersom tiltaket svekker vannkvaliteten i vassdraget.

For å ivareta vassdragenes betydning som fellesressurs for samfunnet bør en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse utgjøre en del av saksbehandlingen.<sup>165</sup> Tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet er imidlertid ikke avgjørende for minstekravet. Basert på dette samt slik jeg lese konsesjonspraksis, vil lønnsomhetsanalysen ikke utgjøre hoveddelen av interesseavveiingen i § 25.

Det er vanskelig å forvalte bruken av vassdragene utelukkende basert på enkeltavgjørelser om konsesjon. Det er derfor viktig for å ivareta en helhetlig vassdragsforvaltning at det er gjort forhåndsavgjørelser og utarbeidet planer som legge føringer for hvilke vassdrag som er egnet for utbygging av vannkraft. Disse planene vil gjøre konsesjonsbehandlingen enklere da det i noen grad reduserer plikten til å måtte ta hensyn til helhetlig vannforvaltning i hver enkelt søknad.

De relevante skader og ulemper som tiltaket medfører inkluderer alle små og store skadevirkninger. At skadevirkninger både for private og allmenne interesser inkluderes i § 25, gjør at bestemmelsen fanger opp skadevirkninger på individers interesser og alle små og store grupper i samfunnet, helt opp til samfunnet som helhet.

Den største gruppen av interesser på skadesiden er de allmenne interesser. Begrepet favner vidt og omfatter mange ulike interesser. Hva som er samfunnets interesser bestemmer i hovedsak innholdet av de allmenne interessene, noe som gjør at begrepets innhold vil endre seg med samfunnets utvikling, og gjøre plass til andre samfunnsbehov.

---

<sup>165</sup> Ot.prp.nr.39 (1998-1999) s. 112

Oppgaven har vist at slik begrepet ”allmenne interesser” forstås i dag vil hensynet til miljøet være av de mest sentrale interessene. Særlig gjelder dette tiltakets virkning på arter i vassdraget og ivaretagelsen av det biologiske mangfold.

I avveiingen vil hensynet til miljøet også kunne tale til fordel for utbygging fordi tiltaket bidrar til fornybar energiproduksjon som er viktig for å begrense klimautslipp.

Men hensynet til miljøet er også ett av de mest sentrale argumenter mot utbygging. Særlig er det inngrepet tiltaket medfører i landskapet og virkningene på det biologiske mangfoldet som er de sentrale skadevirkninger på miljøet og miljøinteressene.

Når det gjelder biologisk mangfold er det imidlertid et særlig dilemma at å klimaendringene utgjør en voksende trussel mot det biologiske mangfoldet, slik at en kan argumentere for at ivaretagelse av biologisk mangfold ivaretas ved å etablere kraftverk som produsere fornybar energi.<sup>166</sup> Dette kan imidlertid vanskelig brukes som et argument til fordel for utbygging, da tiltakets bidrag til bekjempelse av globale klimaendringer tross alt er svært begrenset. Det bør heller bidra til ekstra varsomhet med å tillate inngrep i områder som er viktig for ulike arter.

Miljøhensynene i avveiingen etter § 25 suppleres med nye omfattende regelverk for vann- og naturforvaltning, jeg tenker hovedsakelig på vannfroskriften og naturmangfoldloven. Begge disse regelverk bidrar til å ivareta og fremme miljøets interesser i konsesjonsbehandlingen og gir plikter til vassdragsmyndigheten for å opprettholde en god miljøkvalitet. Dette er regelverk som er kommet til etter vedtakelse av vannressursloven. Noe som viser at hensynet til miljøet er styrket også etter vannressurslovens ikrafttredelse.

---

<sup>166</sup> NOU 2012: 9 s. 76

## Litteraturliste

### Lover

- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967  
1978 Lov om kulturminner (kulturminneloven) av 9. juni 1978 nr. 50  
1990 Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) av 29. juni 1990 nr. 50  
2000 Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) av 24. november 2000 nr. 82  
2009 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 19. juni 2009 nr. 100  
2011 Lov om elsertifikater av 24. juni 2011 nr. 39

### Forskrifter

- 2000 Forskrift om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven av 15. desember 2000 nr. 1270  
2006 Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) av 15. Desember 2006 nr. 1446

### Lovforarbeider

- Innst.O.nr.101 (1999-2000) Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)
- Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)
- Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) Om lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)
- Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) Om lov om endring i lov 29.juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)
- Ot.prp.nr.62 (2008-2009) Om lov om endringer i energiloven
- NOU 1994: 12 Lov om vassdrag og grunnvann
- NOU 1998: 11 Energi og kraftbalansen mot 2020
- NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold
- NOU 2012: 9 Energiutredningen – verdiskapning, forsyningssikkerhet og miljø

### Direktiver

- Direktiv 2000/60/EF Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapets vannpolitikk.



## Dommer

Rt. 1979 s. 1179

Rt. 1993 s. 278

## Stortingsmeldinger

- Innst.S.nr.145 (2007–2008) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk
- Innst. 98 S (2011-2012) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2009/28/EF om å fremme bruken av energi fra fornybare kilder (fornybardirektivet)
- St.prp.nr.75 (2003-2004) Supplering av Verneplan for vassdrag
- St.prp.nr 32 (2006-2007) Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder
- St. meld. nr. 60 (1991-92) Samla plan for vassdrag
- St.meld.nr.34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk
- St. meld.nr.26 (2006-2007) Om regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand
- Meld. St. 21 (2011-2012) Norsk klimapolitikk (klimameldingen)

## Litteratur

- Backer, Inge L. *Innføring i naturressursrett og miljørett*, 5.utgave, Oslo 2012
- Backer, Inge L. *Almene interesser i vassdragssaker*. I: Allmenne interesser ved konsesjonsbehandling og skjønn, seminar på Ullensvang 21.-22-mai, Oslo 1987
- Bugge, Hans Christian *Lærebok i miljøforvaltningsrett* 2.utgave, Oslo 2009
- Christophersen, Anne Bahr *På vei mot en grønn rett? Miljørettens utvikling i lys av den økologiske erkjennelse*, Oslo 1997
- Eide, Erling og Stavang, Endre. *Rettsøkonomi*. Oslo 2008
- Falkanger, Thor og Haagensen, Kjell. *Vassdrags- og energirett*. 2. utgave, Oslo 2002
- Knoph, Ragnar. *Rettslige standarder : særlig Grunnlovens § 97*, Oslo 1939
- Kommentarutgave, Vannressursloven*. Brekken, Ola m.fl., Oslo 2001
- Winge, Nicolai K. *Kampen om arealene. Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*, Oslo 2011

## Veiledere og retningslinjer fra NVE og OED

- Samfunnsøkonomiske analyser av energiprosjekter. Håndbok*. NVE 2003
- Retningslinjer for små vannkraftverk - til bruk for utarbeidelse av regionale planer og i NVEs konsesjonsbehandling*. OED retningslinjer, 2007

### **Vedtak og saksdokumenter fra NVE**

- Dokument NVE ref. 200709547 Vedtak om avslag på konsesjon til Elvaen vannkraftverk (vedtak av 29.11.2010)
- Dokument NVE ref. 200900558-36 Bakgrunn for avslag på konsesjon for Øyelve vannkraftverk (vedtak av 20.08.2014)
- Dokument NVE ref. 201003452-28 Bakgrunn for vedtak om konsesjon til Sjødalselva vannkraftverk. (vedtak av 02.09.2014)
- Dokument NVE ref. 200904547-35 Bakgrunn for vedtak om konsesjon til Torske vannkraftverk (vedtak av 02.09.2014)
- Dokument NVE ref. 200904547-35 Bakgrunn for vedtak om konsesjon Tanneelva vannkraftverk (vedtak av 02.09.2014)
- Dokument NVE ref. 201208193 Bakgrunn for vedtak om konsesjon til Osdalen vannkraftverk (vedtak av 26.09.2014)

### **Nettsider**

Store norske leksikon på nett

- Om nedbørsfelt [https://snl.no/nedbørsfelt](https://snl.no/nedborsfelt) (10.11.2014)
- Om vassdrag <https://snl.no/vassdrag> (10.11.2014)
- Om anadrom fisk <https://snl.no/anadrom> (20.11.2014)

Informasjon om rødlistearter <http://www.artsdatabanken.no> (21.11.2014)

Gyldendal Rettsdata på nett <http://www.retsdata.no>

NVE sine nettsider

- Om elsertifikater <http://www.nve.no/no/Kraftmarked/Elsertifikater/> (11.11.2014)
- Om små kraftverk <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Vannkraft/Smaakraft/> (20.11.2014)
- Om REGINE <http://www.nve.no/no/Vann-og-vassdrag/Databaser-og-karttjenester/Register-over-nedborfelt-REGINE-/> (03.11.2014)
- Om Verneplan for vassdrag <http://www.nve.no/no/Vann-og-vassdrag/verneplan/> (18.11.14)
- Om Samla plan for vassdrag <http://www.nve.no/no/Energi1/Fornybar-energi/Vannkraft/Samlet-plan-for-vassdrag/> (18.11.14)